

Brown Book

UNIVERSAL
LIBRARY

OU_216948

UNIVERSAL
LIBRARY

**LE “STATUS” DES
DOMINIONS BRITANNIQUES
EN DROIT CONSTITUTIONNEL
ET EN DROIT INTERNATIONAL**

LE "STATUS" DES
DOMINIONS BRITANNIQUES
EN DROIT CONSTITUTIONNEL
ET EN DROIT INTERNATIONAL

PAR

Edmond-Edouard BUCHET
Docteur en Droit

LIBRAIRIE
DU
RECU EIL SIREY
(Société Anonyme)
22, rue Soufflot, PARIS (V^e)

1928

A MONSIEUR LE PROFESSEUR EUGENE BOREL

En témoignage d'admiration et de reconnaissance

ces deux *laws* peuvent avoir vis-à-vis d'une même question des solutions nettement opposées :

Le *legal law* qui appartient à la Couronne de désavouer le Gouverneur général qui a donné son assentiment à un projet de loi voté par un Parlement colonial est expressément consacré par une disposition qui se trouve dans tous les Acts constitutifs des Dominions. En pratique cependant ce droit, bien que n'ayant jamais été formellement abrogé, n'a été exercé qu'une seule fois dans le courant du xix^e siècle et jamais au xx^e siècle. Il est considéré comme caduc en *constitutional law*.

De l'antithèse de ces deux domaines résulte le double caractère du Commonwealth britannique actuel : considéré du point de vue *legal law* c'est un État pourvu d'un gouvernement central ; considéré du point de vue *constitutional law*, c'est un « Groupe de Nations autonomes égales en *status* » (1).

Mais alors, dira-t-on, sous quel aspect faut-il considérer le Commonwealth, auquel de ces deux domaines faut-il donner la préférence ?

Avant de répondre à cette question il est essentiel de faire une distinction très nette entre la théorie et la pratique, entre le droit strict et la politique.

Si en pratique les priviléges constitutionnels des Dominions ont pris une extension formidable ; il ne faut pas oublier que leur base même se trouve dans des dispositions de *legal law*, et que leurs sources sont des Acts impériaux de l'État britannique. Ce dernier, qui en a été le créateur, est juridiquement capable, non seulement de les modifier, mais de les abroger et par conséquent de détruire d'un seul coup les fondements et partant tout l'édifice du *constitutional law*.

Que le gouvernement impérial ne puisse pas agir ainsi en pratique sans soulever la révolte dans les Dominions, c'est une autre question qui rentre dans le domaine de la politique ; nous affirmons seulement que juridiquement la supériorité du *legal law* ne saurait être mise en doute.

(1) Cf. la définition donnée par le rapport de Lord Balfour de novembre 1926.

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME INITIAL DES DOMINIONS

I. — INTRODUCTION DU GOUVERNEMENT RESPONSABLE DANS LES COLONIES

Antérieurement à 1914, il faut distinguer dans l'Empire britannique quatre classes d'entités politiques correspondant à quatre classes de régimes administratifs différents :

1. Le Royaume Uni, formé par l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande. Le gouvernement de Londres est en même temps le gouvernement impérial.

2. Les cinq Dominions possédant un gouvernement responsable : Le Dominion du Canada, le Commonwealth d'Australie, l'Union de l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande et Terre-Neuve.

3. Les colonies possédant des institutions représentatives, mais pas de gouvernement responsable. Ex. : Les îles Barbades.

4. Les « Colonies de la Couronne », administrées directement par le gouvernement impérial. Ex. : Ceylan.

Nous ne nous occuperons que de la deuxième classe : Les Dominions possédant un gouvernement responsable, c'est-à-dire un ministère responsable devant la majorité de leur propre Parlement.

Au XVIII^e siècle, toutes les colonies britanniques, y compris celles qui doivent devenir plus tard les Dominions à gouvernements responsables, sont des « colonies de la Couronne », administrées directement par le gouvernement britannique. La politique coloniale anglaise de cette époque

est autoritaire, sinon despotique ; elle ne sera gagnée aux idées libérales qu'au milieu du xix^e siècle.

Le gouvernement d'une « colonie de la Couronne » n'est pas composé de départements séparés. — Juridiquement tout dépend du Gouverneur anglais représentant le Roi dans la colonie. Il est assisté, il est vrai, par un Conseil Exécutif dont les membres sont souvent des indigènes, mais il n'est pas forcément de les consulter et n'est en aucun cas lié par leur avis. N'étant pas indigène lui-même, il est généralement peu apte à remplir une tâche qui exige une connaissance approfondie des coutumes locales.

Dès la fin du xviii^e siècle, les colonies les plus avancées obtiennent des législatures représentatives ; cependant le pouvoir exécutif reste entièrement au gouvernement impérial.

Il n'y a aucun lien entre les deux corps, le Législatif et l'Exécutif, qui ne tardent pas à diverger profondément et en quelque sorte à se paralyser mutuellement. Si l'Assemblée souffre d'être incapable d'avoir sa propre politique, le corps exécutif qui en certaines matières, par exemple : en matière de traitements, dépend entièrement d'un Parlement qui lui est souvent hostile, se trouve dans une situation pénible. C'est un problème qui réclame une solution, et c'est Lord Durham qui le premier en propose une, dans son célèbre rapport de 1839, en posant les principes du gouvernement responsable. Le gouvernement responsable, dit-il, est la seule institution concevable avec le système représentatif. Sous l'influence des idées libérales, de l'expansion de la puissance américaine, et de leur propre développement économique, les provinces du Canada ne tardent pas à l'obtenir. Leur exemple est bientôt suivi par les colonies australiennes, la Nouvelle-Zélande, Terre-Neuve et les colonies du sud de l'Afrique.

1) CANADA

En 1791, un Act impérial (1) divise la colonie du Canada en deux grandes provinces : Le Haut-Canada (ou Ontario) et le Bas-Canada (ou Québec). Chacune de ces provinces

(1) *Act 31. Geo., III, c. 31.*

possède un gouverneur représentant la Couronne, assisté d'un conseil exécutif et d'une assemblée législative. La forme de leur gouvernement est du type « Colonie de la Couronne ».

En 1840, un nouvel Act impérial, connu sous le nom d'« Union Act » (1) unit les deux provinces, et institue une Assemblée législative. Nous l'avons déjà remarqué, ce système est défectueux et une opposition continue se manifeste entre le corps législatif et le corps exécutif.

Après avoir posé dans son rapport les principes du gouvernement responsable, Lord Durham est forcé d'abandonner son poste de Haut-Commissaire du Canada. Malgré une forte opposition au Parlement impérial, les principes libéraux font cependant leur chemin, et, en 1847, le nouveau gouverneur Lord Elgin ne fait aucun effort pour retenir ses ministres qui, en désaccord avec le Parlement canadien, offrent leur démission. Lord Elgin se contente de nommer un nouveau ministère composé de membres de l'opposition. En fait, le ministère mis en minorité par le Parlement est renversé par ce dernier. Le gouvernement responsable est pratiquement institué au Canada. La constitution impériale est si souple, qu'un acte législatif spécial n'est même pas nécessaire pour cette innovation.

A cette époque, la colonie du Canada n'est pas aussi étendue que le Dominion du Canada actuel. Certaines provinces ont, encore au milieu du xixe siècle, une administration tout à fait indépendante. La Nouvelle Ecosse, initialement « colonie de la Couronne », administrée par un gouverneur assisté d'un Conseil exécutif, obtient en 1758 un Parlement bicaméral.

L'Ile du Prince Edouard, d'abord partie de la Nouvelle Ecosse, se sépare de cette dernière en 1769 après une pétition de ses habitants.

Elle est dotée à cette époque d'un Lieutenant-gouverneur spécial assisté d'un Conseil.

Une nouvelle colonie, le Nv. Brunswick, est fondée en 1784; elle est administrée par un Gouverneur assisté d'un Conseil exécutif et d'une Assemblée législative.

La Nv. Ecosse et le Nv. Brunswick obtiennent un gouver-

(1) 3 et 4 Vict., c. 35.

nement responsable en 1846 ; l'Île du Prince Edouard en 1851.

La Colombie britannique, peuplée d'aventuriers attirés par la découverte de l'or, prend naissance en 1858. Elle est administrée comme une « colonie de la Couronne ». En 1866, on lui adjoint l'Île de Vancouver.

Dans ces différentes colonies, commence à se former un mouvement d'unification. On parle de plus en plus d'une « Confédération de l'Amérique du Nord anglo-saxonne ».

En 1864, les délégués des provinces se réunissent à Québec. Le célèbre Act impérial de 1867, connu sous le nom de « British North America Act », consacre le résultat de leurs discussions.

British North America Act

Les deux provinces de la colonie du Canada (Ontario et Québec), le Nv. Brunswick et la Nv. Ecosse sont réunis sous le titre officiel de « Dominion du Canada » et sous une forme constitutionnelle fédérative.

Le pouvoir exécutif est exercé par la Couronne, représentée dans le Dominion par le Gouverneur général. Celui-ci est assisté dans sa tâche par « le Conseil privé de la Reine (1) pour le Canada », dont il nomme lui-même les membres.

C'est aussi la Reine qui, d'après l'Act de 1867, commande l'armée canadienne. En fait, l'officier commandant en chef fut jusqu'en 1904 un officier anglais.

Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement représentatif bicaméral, qui se compose d'un Sénat et d'une Chambre des Communes.

Le Sénat a 72 membres, répartis de la façon suivante :

Ontario	24 membres.
Québec.....	24 "
Nv Ecosse.....	12 "
Nv. Brunswick.....	12 "

Les sénateurs sont nommés à vie par le Gouverneur général.

(1) En 1867, c'est la reine Victoria qui occupe le trône du Royaume Uni.

La Chambre des Communes est basée sur le système de la représentation proportionnelle du peuple par province. Le nombre des députés est donc variable ; en 1867, il était de 181.

Les actes législatifs et les projets de lois votés par les deux Chambres du Parlement, doivent être présentés au Gouverneur général afin de recevoir l'assentiment de la Couronne. Le Gouverneur général a le pouvoir de donner ou de refuser cet assentiment, au nom de la Couronne qu'il représente au Canada ; mais il peut aussi le réserver afin de consulter auparavant Sa Majesté (1). Cette consultation doit avoir lieu dans les deux ans. Dans tous les cas, même si le Gouverneur a donné l'assentiment, Sa Majesté, c'est-à-dire le gouvernement impérial, peut le désavouer dans les deux ans par un « ordre en Conseil ».

En règle générale, le Parlement du Dominion est compétent pour toutes les affaires intérieures qui ne sont pas expressément réservées aux législatures provinciales.

L'anglais et le français sont ses deux langues officielles.

Chaque province a un gouvernement propre, subordonné au gouvernement fédéral. Le Gouverneur général y est représenté par un Lieutenant-gouverneur qui est assisté d'un Conseil exécutif. Le pouvoir législatif est exercé par le même Lieutenant-gouverneur, mais assisté d'une ou deux Chambres (2) portant le nom de « Conseil législatif » ou d' « Assemblée législative ».

Une des tâches du Parlement fédéral est d'unifier les législations provinciales d'Ontario, de la Nv. Ecosse et du Nv. Brunswick.

En raison de sa population de langue et d'origine française, Québec possède un statut spécial.

Pouvoir Judiciaire

Dans toutes les provinces et dans tous les tribunaux, à l'exception des « Courts of Probate » de la Nv. Ecosse et du Nv. Brunswick, les juges sont nommés par le gouverneur général.

(1) *Reserve for the signification of the Queen's pleasure.*

(2) Québec et Nv. Ecosse ont deux chambres ; Ontario et Nv. Brunswick n'en ont qu'une.

Le « British North America Act » donne aux autres colonies britanniques situées dans l'Amérique du Nord la possibilité d'entrer ultérieurement dans le Dominion. La province de Manitoba est admise en 1870, après l'achat des possessions de la Compagnie de la baie d'Hudson. La Colombie britannique est reçue en 1871, l'Île du Prince Édouard en 1873. Enfin, en 1905, les provinces de Saskatchewan et d'Alberta, qui s'étaient séparées de Manitoba en 1876, entrent à leur tour définitivement dans le Dominion.

L'unification de l'Amérique du Nord britannique est donc réalisée.

2) AUSTRALIE

Au commencement du xix^e siècle, l'Australie est une colonie de convicts, dirigée et administrée au nom de la Couronne, par un Gouverneur général.

Cependant, attirés par les richesses naturelles du pays, des colons libres viennent bientôt s'y établir. Anglo-Saxons de race et de langue, ils ne tardent pas à s'élever contre le despotisme du Gouverneur général.

Un Act impérial de 1823, confirmé par un Act de 1828, confie le pouvoir législatif à un Conseil dont les membres sont nommés par le Gouverneur général.

En 1842, les principes représentatifs sont introduits d'une façon originale ; les deux tiers du Conseil deviennent électifs alors que le tiers demeure nominatif.

En 1850, un nouvel Act impérial donne aux colonies australiennes le privilège de choisir la forme de leurs constitutions.

La Nv. Galles du Sud, Victoria, la Tasmanie et l'Australie méridionale, possédant déjà des Parlements bicaméraux, obtiennent le gouvernement responsable en 1855. Queensland n'acquiert un Parlement bicaméral qu'en 1859. L'Australie occidentale attend jusqu'à 1889 ; en 1890, elle obtint à son tour un gouvernement responsable.

Ces diverses colonies unies par leur voisinage, leur origine commune, leur situation politique et constitutionnelle identique, doivent naturellement tendre à se rapprocher. Une première tentative de Confédération est faite en 1885,

par le « Federal Council of Australasia Act » qui, ainsi que son nom l'indique, crée un Conseil fédéral ; toutes les colonies y sont représentées.

En 1899, les électeurs de la Nv. Galles du Sud, de Victoria, de Queensland, de l'Australie méridionale et de la Tasmanie font un plébiscite en faveur d'un projet de Commonwealth.

Ce projet est approuvé par une conférence des Premiers Ministres des colonies et en 1900, un Act impérial consacre le « Commonwealth d'Australie ».

Act Constitutionnel du Commonwealth d'Australie

L'Act de 1908 unit les différents Etats australiens par une constitution fédérale et crée « un Commonwealth indissoluble sous la Couronne du Royaume Uni ».

Le pouvoir exécutif est exercé par la Couronne représentée en Australie par le Gouverneur général. Ce dernier est assisté dans sa tâche par un Conseil exécutif, dont il nomme lui-même les membres. Il est compétent pour instituer de nouveaux départements si, d'accord avec le Conseil fédéral (1), il le juge nécessaire, et pour nommer à la tête de ces départements de nouveaux ministres qui naturellement seront membres du Conseil. Cependant le nombre des conseillers fédéraux ne peut dépasser 7 sans l'assentiment du Parlement.

Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement fédéral se composant de la Reine et de deux chambres : un Sénat et une Chambre des Représentants.

Alors qu'au Canada, les sénateurs sont nommés par le Gouverneur général, en Australie, ils sont élus directement par le peuple. Les élections se font séparément dans chaque Etat. Il appartient au Parlement du Commonwealth d'établir un même système électoral dans tous les Etats.

Les sénateurs sont divisés en deux classes ; ceux de la première classe sont élus pour 3 ans, ceux de la deuxième classe pour 6 ans. Ils nomment eux-mêmes leur président.

La Chambre des Représentants est basée sur le système

(1) Rappelons que ce Conseil fédéral se compose des représentants du peuple, élus par colonie.

de la r. p., comme au Canada. Les députés sont élus pour 3 ans. Leur nombre doit être deux fois celui des sénateurs.

Les pouvoirs du Parlement sont énumérés dans l'Act de 1900 ; ils sont sensiblement les mêmes que ceux du Parlement canadien.

Il faut noter cependant que le Parlement du Commonwealth est compétent en matière de commerce avec l'étranger. Cette clause, qui n'existe pas dans le « British North America Act », est justifiée par l'évolution si rapide des colonies à la fin du xix^e siècle.

Si les deux Chambres ne peuvent pas se mettre d'accord, le Gouverneur général peut ou les dissoudre ou les réunir en une session commune afin d'essayer d'arriver à une entente.

Les actes législatifs exigent pour être mis en vigueur l'assentiment de la Couronne, lequel peut être donné par le Gouverneur général ; le système est le même qu'au Canada.

Pouvoir Judiciaire

Le Parlement du Commonwealth a le pouvoir d'organiser de nouveaux tribunaux dans les Etats ; ceux qui existaient antérieurement subsistent.

Une Cour suprême fédérale, dite « Haute-Cour du Commonwealth d'Australie », est créée. Ses compétences sont énumérées dans l'Act de 1900 : différends relatifs à l'interprétation de traités, questions affectant les consuls ou d'autres représentants de puissances étrangères en Australie, cas dans lesquels le Commonwealth est partie, litiges entre divers Etats ou entre parties résidant dans différents Etats australiens, etc...

Le droit d'appel suprême du Conseil privé de la Couronne subsiste. Il peut même s'exercer après une décision de la Haute-Cour à condition que cette dernière y consente et qu'il s'agisse de questions concernant les relations du Commonwealth et des Etats ou des Etats entre eux.

Le Parlement fédéral peut exceptionnellement autoriser la Haute-Cour à interpréter la constitution.

Les juges de tous les tribunaux sont nommés par le Gouverneur général en Conseil.

Le Parlement fédéral a le pouvoir de fixer l'étendue de

juridiction de toute Cour fédérale sauf celle de la Haute-Cour.

Les États

Les constitutions originales des Etats subsistent, mais doivent être mises en harmonie avec la constitution fédérale qui leur est supérieure.

Les Etats australiens ont un système d'impôts indépendant mais ils ne peuvent lever des troupes sans le consentement du gouvernement fédéral. Ce dernier s'engage à protéger les Etats contre toute invasion et même contre la tyrannie éventuelle de leur propre gouvernement.

Selon l'Act de 1900, de nouveaux Etats peuvent être admis dans le Commonwealth ou créés dans l'avenir.

Il convient de noter une différence essentielle entre les constitutions fédérales canadienne et australienne. Au Canada, le Parlement fédéral a tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément délégués aux autorités législatives provinciales. Les provinces ne peuvent pas communiquer directement avec le gouvernement impérial, elles ne le peuvent que par l'intermédiaire du gouvernement canadien. En Australie au contraire, les six Etats du Commonwealth sont de véritables « colonies à gouvernement responsable » ayant leurs propres gouverneurs, qui sont nommés par la Couronne et que le gouvernement du Commonwealth n'a pas le pouvoir de contrôler.

3) AFRIQUE DU SUD

L'Union de l'Afrique du Sud actuelle se compose de quatre colonies : le Cap de Bonne-Espérance, le Natal, l'Etat libre d'Orange et le Transvaal. Chacune de ces colonies a sa propre histoire.

La colonie du Cap de Bonne-Espérance est fondée par les Hollandais en 1652. Cependant elle ne tarde pas à exciter la convoitise des Anglais, dont la puissance maritime augmente de siècle en siècle. En 1795, la Grande-Bretagne en prend possession, mais elle est forcée de l'évacuer en 1803. Elle en prend possession de nouveau en 1806 et en acquiert définitivement la souveraineté en 1814 par la Convention de

Londres. Le Cap de Bonne-Espérance devient une « Colonie de la Couronne », qui obtient un gouvernement responsable en 1873.

Le Natal, annexé à la colonie du Cap de Bonne-Espérance en 1844, possède dès l'année suivante un gouvernement distinct.

Une charte impériale du 15 juillet 1856 consacre cette séparation et introduit le système représentatif dans la législature.

En 1893, un Act de la colonie, renforcé par un « ordre en Conseil » impérial de la même année, institue un gouvernement responsable.

En 1897, la colonie du Natal s'agrandit par l'annexion du Zululand.

L'État libre d'Orange est peuplé par les indigènes Basutos, par des descendants des premiers colons hollandais et par des colons anglo-saxons d'origine plus récente.

En 1848, la Grande-Bretagne proclame sa souveraineté sur le territoire d'Orange et établit un gouverneur britannique résidant à Bloemfountain. Cependant celui-ci ne tarde pas à avoir des difficultés avec les Basutos et avec les colons d'origine hollandaise. En 1854 (Convention de Bloemfountain), la Grande-Bretagne est forcée de reconnaître l'indépendance de l'Etat libre d'Orange. A cette époque, le pouvoir exécutif est exercé par un président, élu pour 5 ans, assisté d'un conseil. Le pouvoir législatif est confié à un « Volksraad », composé de 60 membres et renouvelable tous les deux ans.

En 1889, l'Etat libre d'Orange entre dans une Union dominicaine dont font partie les colonies britanniques du Cap et du Natal. Cela ne l'empêche pas, la même année, de former une alliance défensive avec la République sud-africaine dont les rapports avec la Grande-Bretagne sont très tendus. Cette alliance, renouvelée en 1897, entraîne l'Etat libre deux ans plus tard, dans la guerre des Boers.

Après la victoire des troupes impériales, le Volksraad est dissous et, le 28 mai 1900, l'Etat libre est annexé par une proclamation de Lord Roberts. Il devient la « Colonie de la Rivière Orange », pourvue d'abord d'un administrateur, puis bientôt d'un gouverneur en la personne de Lord Roberts, qui est en même temps gouverneur du Transvaal.

En 1902, lors du traité de paix définitif, un gouvernement type « colonie de la Couronne » est établi. Enfin, en juillet 1907, la colonie acquiert le régime du gouvernement responsable. Le pouvoir législatif est alors exercé par deux chambres formant un Parlement bicaméral :

- a) le Conseil législatif composé de 11 membres ;
- b) l'Assemblée législative composée de 39 membres.

Lors de son entrée dans l'Union de l'Afrique du Sud, la colonie de la Rivière Orange reprend son nom primitif d'« Etat libre d'Orange ».

Transvaal. Les premiers colons du Transvaal sont des fermiers hollandais venus du Cap de Bonne-Espérance.

En 1852, ces colons, alors organisés en trois communautés, concluent un traité (1) avec la Grande-Bretagne ; les deux parties s'engagent respectivement à observer leurs limites territoriales.

En 1858, les trois communautés s'unissent pour former la République sud-africaine. Pendant les années suivantes les colons sont continuellement en guerillas avec les indigènes. La Grande-Bretagne, soucieuse de maintenir la paix dans l'Afrique du Sud, envoie au Transvaal un commissaire spécial de S.M. en la personne de Sir Shepstone, « afin d'aviser sur place et de prendre les mesures nécessaires ». Celui-ci ne trouve rien de mieux à faire que de proclamer la souveraineté de S. M. britannique sur le territoire de la République. Malgré deux délégations envoyées par les Boers à Londres afin de faire valoir leurs justes réclamations, le gouvernement impérial reste sourd et maintient l'annexion.

Le mécontentement de la population d'origine hollandaise va croissant et, en décembre 1880 éclate une première révolte.

Par une Convention du 3 août suivant, la Grande-Bretagne consent à laisser l'administration du Transvaal aux mains des Boers.

Un nouveau Volksraad ne tarde pas à être élu ; la République de l'Afrique du Sud est ressuscitée. Cependant en 1887, elle fait banqueroute et la Grande-Bretagne profite de l'occasion pour l'annexer à nouveau. Au cours des années suivantes la tension entre les Boers et le gouverne-

(1) « Sand River Convention ».

ment britannique augmente de plus en plus. En 1895, une révolution locale éclate à Johannesburg. En 1896, le malheureux raid du Dr Jameson complique encore la situation. En 1899 enfin, la guerre des Boers éclate. Elle aboutit en 1900 à la victoire des troupes anglaises et à l'annexion de la République de l'Afrique du Sud. A cette époque Lord Roberts est nommé gouverneur de la nouvelle colonie du Transvaal, en même temps que de la colonie de la Rivière Orange. L'administration locale est assurée par des magistrats résidents et des commissionnaires de districts. En 1902, lors de la conclusion de paix définitive, des lettres patentes du Roi introduisent à côté du Conseil exécutif, un Conseil législatif, dont les membres sont nommés par la Couronne. En 1905 le système représentatif est introduit dans la législature par de nouvelles lettres patentes. L'Assemblée qui exerce le pouvoir législatif reste cependant en partie nominative. Le nombre des membres officiels nommés par le gouverneur est de 6 au minimum, de 9 au maximum ; celui des membres élus de 30 à 35.

En décembre 1906, toujours par lettres patentes, la colonie du Transvaal obtient un gouvernement responsable. Un Parlement bicaméral est établi, il se compose d'un Conseil législatif et d'une Assemblée législative.

En 1909 les quatre colonies sud-africaines sont réunies par un Act impérial et forment l'Union de l'Afrique du Sud.

Act impérial de 1909

L'Act de 1909 proclame l'« Union législative sous la Couronne du Royaume Uni » des colonies du Cap de Bonne-Espérance, du Natal, du Transvaal et de l'État libre d'Orange.

Le pouvoir exécutif est exercé par le Roi ou par un gouverneur général nommé par le Roi et assisté d'un Conseil exécutif. De même qu'en Australie, le gouverneur général nomme les membres du Conseil exécutif et peut augmenter le nombre de ses ministres s'il le juge nécessaire.

Tous les pouvoirs exercés auparavant par les gouverneurs provinciaux sont transférés par l'Act de 1909 au Gouverneur général. C'est encore celui-ci qui, au nom du Roi, est commandant en chef de l'armée.

Le Parlement qui exerce le pouvoir législatif comprend un Sénat et une Assemblée. C'est le Gouverneur général qui convoque et dissout les Chambres.

Le Sénat est composé d'une façon originale ; chaque province élit 8 sénateurs et le Gouverneur général en Conseil nomme en plus 8 sénateurs. C'est donc un compromis entre les systèmes représentatif et nominatif. Les sénateurs sont élus ou nommés pour 10 ans.

Les membres de l'Assemblée sont élus par les électeurs des provinces divisés en collèges électoraux selon le procédé que voici : chaque gouverneur de colonie choisit un juge de la Haute-Cour ; les juges ainsi désignés forment une commission qui est chargée de diviser chaque province en collèges électoraux. Chacun de ces collèges doit élire un député. Il y aura donc autant de collèges que de députés à élire.

L'Assemblée étant élue d'après le système de la r.p., le nombre des députés et des collèges variera d'une élection à l'autre. En 1909 (nous donnons ces chiffres à titre indicatif) le Cap de Bonne-Espérance avait 51 députés, le Transvaal 36, le Natal 17 et l'État libre d'Orange 17.

La division en collèges électoraux peut être modifiée au besoin par une commission composée de 5 juges de la Haute-Cour désignés par le Gouverneur général.

Un député doit répondre aux 3 conditions suivantes :

- 1) être électeur dans une des provinces de l'Union ;
- 2) avoir résidé 5 ans au moins sur le territoire de l'Union ;
- 3) être sujet britannique *d'ascendance européenne*.

Cette dernière condition a pour objet de fermer l'accès du Parlement aux races de couleurs indigènes, considérées comme inférieures par les colons.

Le Sénat compte 40 membres. Huit sénateurs sont nommés par le Gouverneur général siégeant en Conseil. Les 32 autres représentent les quatre provinces de l'Union, chacune de celle-ci ayant le droit d'élire huit sénateurs.

Les pouvoirs du Parlement de l'Union sont identiques à ceux des Parlements canadien et australien. Tout acte législatif requiert l'assentiment de la Couronne avant d'entrer en vigueur.

Chaque province est administrée par un fonctionnaire qui porte le titre d'« administrateur ». Ce fonctionnaire, nommé

par le Gouverneur général doit être autant que possible un ancien Président de la province. Il est assisté dans sa tâche par un Comité exécutif provincial, dont il est le Président et qui agit au nom du Gouverneur général en Conseil.

Le Comité exécutif prend ses décisions à la majorité des membres.

Les provinces possèdent encore des Conseils chargés de la législation locale : impôts directs, instruction publique, agriculture, institutions municipales, etc... Les Conseils provinciaux ont même le droit de recommander au Parlement de l'Union les actes législatifs qu'ils jugent nécessaires. Ils possèdent donc des compétences plus étendues que celles accordées généralement à des institutions locales par une constitution unitaire. Ils ont autant de membres que la province a de représentants à l'Assemblée ; on exige toutefois un minimum de 25 membres.

Pouvoir Judiciaire

L'Act de 1909 crée une Cour suprême ou « Haute-Cour », comprenant une division d'appel. Les Cours suprêmes provinciales deviennent des divisions de la Cour suprême de l'Union.

Tous les juges sont nommés par le Gouverneur général en Conseil.

De même qu'au Canada et qu'en Australie le droit d'appel suprême du Conseil privé de la Couronne est réservé.

A la Cour suprême aussi bien qu'au Parlement, l'anglais et le hollandais sont les deux langues officielles.

4) NOUVELLE-ZÉLANDE

En 1840, par le Traité de Waitangi, la Nouvelle-Zélande est cédée à la Grande-Bretagne par les chefs indigènes. D'abord réunie à la Nv. Galles du Sud, elle en est séparée en 1842 par lettres patentes de S. M. Elle possède à cette époque un gouvernement du type « colonie de la Couronne ».

Afin de contenter à la fois l'« esprit de clocher » des provinces et les partisans de la centralisation, un Act impérial de 1847, établit un système hybride de gouver-

nement. Le corps législatif central est maintenu, mais à côté de lui on crée un certain nombre de Conseils provinciaux.

Ce système ne fait pas ses preuves et, en 1852 on revient à une organisation constitutionnelle moins compliquée. L'Assemblée générale qui exerce le pouvoir législatif est composée d'un conseil législatif dont les membres sont nommés par le Gouverneur, et d'une Chambre des représentants élue d'après le système de la r. p.

Le Gouverneur, assisté d'un Conseil exerce le pouvoir exécutif au nom de la Couronne.

Dès 1855, les ministres du Conseil exécutif deviennent responsables devant la majorité du Parlement.

5) TERRE-NEUVE

La souveraineté britannique sur le territoire de Terre-Neuve est établie par une clause du célèbre Traité d'Utrecht de 1713. Elle est constatée à nouveau par le Traité de Paris de 1814. Cependant au XVIII^e siècle et au commencement du XIX^e siècle, Terre-Neuve n'est pas considérée par le gouvernement britannique comme une colonie, mais seulement comme une place de pêche pour les morutiers anglo-saxons. Ce n'est qu'en 1832 qu'une législature du type représentatif que nous connaissons est établie à Terre-Neuve.

En 1855 le gouvernement responsable est introduit.

Terre Neuve possède un Parlement bicaméral, composé d'un Conseil législatif (chambre haute) et d'une Assemblée législative (chambre basse) de 36 membres répartis de la façon suivante : le territoire est formé de 18 districts partagés en 3 divisions. La première division comprend 7 districts ayant droit chacun à 3 représentants à l'Assemblée, la deuxième division 4 districts ayant chacun 2 représentants et la troisième division 7 districts ayant chacun 1 représentant.

En fait, par sa situation, Terre-Neuve dépend économiquement et politiquement de son voisin le Dominion du Canada. Cependant elle n'a pas de lien juridique avec ce dernier car elle n'a jamais adhéré au British North America Act.

II. — LES PRINCIPES DU GOUVERNEMENT RESPONSABLE

Après avoir passé en revue les particularités des différentes colonies, examinons maintenant les principes constitutionnels qui leur sont communs.

Que signifie le terme de « Gouvernement responsable » ?

Pour Lord Durham, qui en est le promoteur, le gouvernement responsable ne confère aux colonies qu'un *status* purement provincial (1). C'est d'ailleurs l'opinion de la plupart des hommes politiques de l'époque ; la suprématie du gouvernement impérial reste intacte et complète.

Pour Molesworth, introduire le gouvernement responsable dans les colonies, c'est tout simplement reconnaître aux colons les priviléges auxquels ils ont droit en qualité de « citoyens britanniques au delà des mers » (2). Molesworth considère que la plupart des colons étant anglo-saxons de race et de langue, prévoir le développement d'une notion étatiste dans les colonies à gouvernements responsables serait tout simplement ridicule. La célèbre phrase de Peel : « Une nation, un état », lui semble une vérité à La Palisse.

Cependant, bien que ne portant pas une atteinte directe à l'unité de l'Empire, le gouvernement responsable n'en est pas moins quelque chose d'entièrement nouveau dans le système colonial. Certains juristes habitués aux théories catégoriques et simplificatrices du droit international ne cachent pas leur embarras. « Le gouvernement responsable, s'écrie le professeur Goldwin Smith (3), est un expédient qui semble avoir été inventé tout exprès pour troubler ceux qui ont l'habitude de classer d'une façon précise les diverses communautés politiques ».

Quelles seront les relations entre les gouvernements des colonies et le gouvernement impérial et par quels moyens va-t-on assurer l'unité de l'empire ? Afin de répondre à ces deux questions, examinons en détail le nouveau système tel qu'il se présente à l'époque de sa naissance.

(1) *Report*, éd. par Lucas, II, pp. 304-312.

(2) *Hansard*, Vol. CX (1850), p. 802.

(3) Série de lettres dans les *Daily News* 1862-1863.

a) *Exécutif*: Le Roi, c'est-à-dire le gouvernement impérial est représenté dans le Dominion du Canada, dans le Commonwealth d'Australie, dans l'Union de l'Afrique du Sud et en Nv.-Zélande par un Gouverneur général ; à Terre-Neuve et dans les Etats d'Australie par un Gouverneur et dans les provinces du Canada par un Lieutenant-Gouverneur.

Les Gouverneurs généraux et les gouverneurs sont nommés par la Couronne sur l'avis du Secrétaire d'Etat pour les Colonies. Ce dernier qui est leur supérieur administratif, est lui-même responsable devant le Parlement impérial.

En fait, le Secrétaire d'Etat prend bientôt l'habitude de consulter le gouvernement de la colonie au sujet de la nomination du Gouverneur ; cependant il n'y est pas obligé juridiquement.

Les Lieutenants-gouverneurs, dont nous avons examiné les compétences en analysant le « British North America Act », sont nommés par le Gouverneur général du Canada.

Le statut du Gouverneur varie selon le point de vue duquel on l'envisage. Il a une double situation ; s'il est considéré à Londres comme un fonctionnaire responsable devant le gouvernement de l'Empire, il occupe en quelque sorte la position d'un monarque constitutionnel en ce qui concerne les affaires locales des colonies. En effet, les prérogatives dont il jouit dans la colonie sont, à peu d'exceptions près (1) identiques à celles du Roi en Grande-Bretagne. Au nom de S. M., il exerce seul le droit de grâce. En règle générale cependant, et tout particulièrement pour les affaires d'administration, il agit sur l'avis de ses ministres, qui sont responsables devant le Parlement local.

Les ministres forment un Cabinet, nommé Conseil exécutif, ayant pour tâche d'assister le Gouverneur. Ce dernier, de même que le Roi en Grande-Bretagne ne prend pas part aux réunions du Conseil.

L'unité politique du Conseil dépend du Premier Ministre chargé par le Gouverneur de le composer.

La situation du Gouverneur vis-à-vis de son Conseil diffère peu de celle du Roi vis-à-vis de son Cabinet.

(1) Le Gouverneur ne jouit pas des prérogatives qui sont caractéristiques de la complète souveraineté, telles que le droit de déclarer la guerre, de conférer les honneurs et de frapper monnaie.

Il faut noter cependant que le Gouverneur, qui n'est généralement en charge que pour 5 ou 6 ans, à moins d'influence personnelle sur ses ministres que le Roi, qui est toute sa vie en contact avec eux. D'un autre côté, il possède un pouvoir réel plus grand que le Roi, qui est toujours lié par l'avis de ses ministres ; l'usage constitutionnel permet au Gouverneur de décliner l'avis de son Conseil exécutif. Dans ce dernier cas, les ministres sont forcés de donner leur démission et le Gouverneur forme un nouveau Conseil composé de membres de l'opposition. Certains gouverneurs ont abusé de ce moyen pour gouverner à coup de démissions successives du Conseil.

Le Gouverneur est l'intermédiaire nécessaire pour toutes communications entre le gouvernement des colonies et le gouvernement impérial. C'est encore lui qui est chargé de la protection des ressortissants de la colonie à l'étranger. Par contre, des étrangers qui ont des réclamations à faire valoir contre les fonctionnaires ou contre le gouvernement d'une colonie doivent les faire valoir auprès du gouvernement impérial. Cette dernière mesure prouve que les changements intervenus dans les colonies, n'ont pas réellement altéré la constitution unitaire de l'Empire britannique.

b) *Législatif.* — Nous avons vu que le pouvoir législatif est exercé dans les colonies par des Parlements organisés d'après le modèle de Westminster. Leurs pouvoirs sont définis d'une façon vague et qui prête à une grande extension : « Les Parlements des colonies à gouvernements responsables ont le pouvoir de légiférer en vue du maintien de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du territoire qu'ils contrôlent. (1) »

D'une façon générale, ils possèdent toute l'étendue du pouvoir législatif qui n'est pas contraire à l'unité et à la suprématie de la constitution impériale.

Ils sont maîtres de légiférer en ce qui regarde exclusivement leur territoire ; ainsi ils peuvent régler l'immigration même vis-à-vis des ressortissants de la Grande-Bretagne ; mais leurs actes législatifs ne peuvent pas avoir d'effets extra territoriaux. Nous verrons, par exemple, que

(1) Cf. British North America Act., Act constitutionnel du Commonwealth d'Australie, etc... .

les troupes coloniales en dehors de leur territoire dépendent entièrement du gouvernement impérial.

Les colonies à gouvernements responsables ne jouissent pas de la souveraineté. Donc les Parlements coloniaux ne pourront ni déclarer la guerre, ni annexer un territoire, ni décider la sécession de l'Empire, ces trois attributions relevant essentiellement d'un pouvoir souverain.

Ils ne pourront pas non plus proposer une loi qui serait contraire à un Act impérial en force dans la colonie.

En plus de ces restrictions, il faut rappeler qu'aucun projet de loi, légitime ou non, voté par un Parlement colonial ne peut devenir exécutoire avant d'avoir reçu l'assentiment du Gouverneur. Celui-ci peut ou donner ou refuser cet assentiment au nom de la Couronne ; mais il peut aussi, sans se prononcer d'une façon affirmative ou négative, déclarer qu'il s'en réfère à S. M., c'est-à-dire au gouvernement impérial, et si ce dernier ne donne pas son assentiment formel dans les deux ans le projet est annulé. Bien plus, même dans le cas où le gouverneur a dûment donné son assentiment, S. M. peut dans les deux ans le désavouer par un « ordre en Conseil ». Cette mesure peu pratique, qui, en fait ne s'appliquera pas, n'en est pas moins de la plus grande importance, car elle met en évidence l'état juridique de subordination complète de la colonie vis-à-vis du gouvernement métropolitain.

En somme, malgré l'introduction du gouvernement responsable dans les colonies, le gouvernement impérial n'a abandonné aucune de ses prérogatives juridiques antérieures.

Le Parlement de la Grande-Bretagne est en même temps le Parlement impérial et possède le pouvoir de légiférer pour tout l'Empire. D'après le « Colonial Laws. Validity Act », de 1865, en cas de conflit sa législation doit prévaloir sur celle des Parlements coloniaux. Burke (1) le caractérise de la façon suivante : « Le Parlement de la Grande-Bretagne siège à la tête de son immense empire en une double qualité. L'une est celle de législature locale de cette île, chargée de veiller à la direction de toutes choses immédiatement et par l'exclusif instrument du pouvoir exécutif. L'autre qui

(1) Burke, *Works I*, p. 174.

est, je pense, sa plus noble qualité est ce que j'appellerai son caractère impérial, au nom duquel il surveille, comme du haut du ciel, toutes les législatures inférieures, les guidant et les contrôlant sans en annihiler aucune. »

c) *Judiciaire.* — Les juges des colonies à gouvernements responsables ont, dans un sens, une tâche plus difficile que ceux de Grande-Bretagne. Ce sont eux en effet qui ont la mission délicate de juger si le Parlement colonial a légiféré dans les limites de ses pouvoirs, c'est-à-dire s'il n'a pas outrépassé en tout ou en partie le domaine législatif qui lui est accordé par la constitution ou s'il n'a pas agi contrairement à un Act impérial en vigueur sur le territoire.

La juridiction suprême pour tout l'Empire, en matière civile et exceptionnellement en matière pénale, est réservée (1) au Comité judiciaire du Conseil privé de la Couronne siégeant à Londres. Seule la législation impériale est capable de limiter l'étendue du droit d'appel à cette instance.

Le Conseil privé de la Couronne est une institution des plus anciennes. Il existait déjà au temps des Rois normands mais le Comité judiciaire ne fut fondé qu'en 1833. Les membres de ce Comité sont choisis parmi les juristes les plus distingués du Conseil privé, ayant occupé précédemment de hautes situations judiciaires dans l'Empire, et par conséquent aptes à remplir leur tâche délicate.

Les 6 Lords judiciaires de la Chambre des Lords leur sont adjoints ; le Président du Comité est le Chancelier du Royaume.

Cette unique Cour d'appel suprême a pour mission d'assurer l'unité de juridiction dans l'Empire et de créer un lien entre les colonies et la métropole. Elle est autorisée à se prononcer en matière constitutionnelle et elle est compétente pour déterminer l'étendue des prérogatives royales. C'est elle qui contrôle en dernier lieu les rapports entre les constitutions coloniales et la constitution impériale. C'est une preuve de plus de l'entièvre suprématie de cette dernière.

Cependant, si l'autonomie des colonies à gouvernements responsables n'est pas encore complète, elle se développe

(1) Act impérial de 1844.

néanmoins rapidement. En 1865, le « Colonial Laws Validity Act » donne à toutes les colonies possédant un « self-government », sauf au Canada (1), le pouvoir de choisir la forme de leur gouvernement. Keith en conclut qu'elles possèdent la capacité de réviser leur propre constitution. Cependant il est évident que tout projet apportant un changement constitutionnel dans une colonie sera réservé par le Gouverneur afin d'être soumis à l'approbation de S. M.

En résumé les traits principaux du gouvernement responsable sont les suivants :

Le pouvoir exécutif est exercé par un gouverneur, fonctionnaire impérial et représentant la Couronne britannique sur le territoire colonial. Ses pouvoirs sont très vastes, il n'est pas obligé de suivre l'avis de ses ministres.

Le pouvoir législatif est exercé :

1) Par le Parlement de Grande-Bretagne pour tout l'Empire ;

2) Par les Parlements coloniaux en ce qui concerne exclusivement les affaires locales. Un projet de loi est nul *ipso facto*, s'il est contraire à un Act impérial en vigueur sur le territoire ou aux intérêts généraux de l'Empire. Tout projet de loi adopté même dans les limites de la compétence coloniale, doit recevoir l'assentiment de la Couronne avant d'entrer en vigueur. Celle-ci peut, pendant deux ans, se réserver ou désavouer le Gouverneur qui a donné l'assentiment en son nom.

Le pouvoir judiciaire suprême est exercé par le Comité judiciaire du Conseil privé de la Couronne qui est une cour essentiellement anglaise.

Il n'est donc pas question à cette époque d'égalité de *status* entre les membres de l'Empire britannique. Les colonies à gouvernements responsables, malgré leur autonomie ne sont en soinme pas autre chose que des provinces d'un Etat unitaire (2).

(1) Cf. le « British North America » ; toute modification importante dans la constitution canadienne requiert un Act impérial. Ainsi, en 1915, c'est un Act impérial qui apporte les changements désirés par le Canada dans la constitution du Sénat.

(2) Cf. H. Rolin : « Le statut des Dominions » (*Rev. de Dr. intern. et de législ. comp.*, 1923).

CHAPITRE II

ÉVOLUTION DES DOMINIONS

I. ÉVOLUTION ANTÉRIEURE A LA GUERRE

a) Les principes de l'évolution

La suprématie juridique du gouvernement impérial est si complète qu'exercée intégralement elle annulerait tout simplement le « self government » des colonies. C'est dès lors, la tâche du Secrétaire d'Etat pour les colonies (1) de décider dans quels cas il est nécessaire d'affirmer les prérogatives de la législation impériale. En fait, le gouvernement impérial use de ses droits avec beaucoup de modération.

Ainsi le droit de désavouer un projet de loi déjà approuvé par le Gouverneur n'a été exercé qu'une seule fois par la Couronne, en 1873, à l'égard d'un projet canadien. En pratique, ce droit devient lettre morte et dès 1900 ne pourrait plus s'appliquer.

Afin d'être capable de comprendre l'évolution des colonies à gouvernements responsables, il faut se rendre compte du rôle et de l'importance de la coutume. Les Anglais ne font pas la différence marquée sur le continent, entre la coutume et le droit écrit. Pour nous la coutume ne s'applique qu'à défaut d'une règle de ce dernier. Pour les Anglais, en cas de collision une coutume l'emporte presque toujours sur une loi, et rend cette dernière pratiquement caduque.

(1) Celui-ci n'est qu'un fonctionnaire du gouvernement impérial, responsable devant ce dernier.

Un autre point caractéristique, c'est la rapidité avec laquelle une coutume se forme et, par conséquent l'importance extraordinaire de la pratique en droit anglais. Nous verrons en effet, que souvent le droit ne correspond plus à la situation de fait actuelle. Il suit la pratique et la confirme, mais aussi tard que possible.

Ainsi, la pratique ne tarde pas à modifier le statut du Gouverneur. Le gouvernement métropolitain ne nomme plus un Gouverneur sans consulter auparavant le gouvernement colonial. Le Gouverneur n'est donc pas seulement un fonctionnaire représentant la Couronne dans la colonie ; il devient en quelque sorte un président du choix du pouvoir colonial. Au début du gouvernement responsable, il peut plus ou moins se passer de l'avis de ses ministres. Cependant l'influence de ceux-ci augmente de plus en plus, et, dès la fin du xix^e siècle, le droit de grâce est le seul droit qui puisse être exercé par le gouverneur sans leur avis.

Si les colonies à gouvernements responsables étendent leur autonomie sur le terrain de la pratique, elles la défendent pied à pied sur le terrain du droit. Prenons un exemple :

D'après le « British North America Act », le pouvoir de dé-sapprouver les Acts provinciaux ou de refuser l'assentiment à ceux que propose un Lieutenant-gouverneur est de la compétence du gouvernement canadien, non du gouvernement impérial. Ce dernier réclame à plusieurs reprises contre cette mesure mais le gouvernement canadien tient ferme et refuse son consentement à un empiètement de la pratique sur un droit qui lui est favorable.

Deux forces sont en lutte : d'un côté le *legal law* qui donne au Parlement impérial sa toute puissance, de l'autre, le *constitutional law*, qui contredit et limite cette toute puissance (1). Ainsi, par exemple : le gouvernement impérial possède le *legal law* d'imposer des impôts directs ou de décider le service militaire obligatoire dans les colonies, mais, nous l'avons vu en étudiant les divers Acts

(1) Pour désigner ces deux domaines opposés que nous retrouverons fréquemment au cours de ce travail, nous adopterons les termes qu'emploient A. Keith, Sir Rob. Borden et la majorité des auteurs.

coloniaux, il n'en est pas capable constitutionnellement. « Il est évident, écrit Sir Robert Borden (1), qu'un pouvoir legal contraire aux priviléges constitutionnels locaux pourrait avoir des sanctions légales, mais il ne serait pas respecté en pratique, et, en fin de compte ne serait pas exercé. Si la situation en fait s'éclaircit de plus en plus, en théorie elle reste une singulière anomalie ».

Mais, ajoute Sir Borden, cette anomalie est nécessaire, car il n'y aurait plus d'autonomie possible pour les colonies si le gouvernement métropolitain exerçait « ses pouvoirs légaux dans leurs limites légales ».

b) Évolution dans l'organisation militaire

En ce qui concerne la défense militaire et navale de l'Empire, la direction générale reste entre les mains du gouvernement impérial. S'il est vrai que, peu après l'institution du gouvernement responsable, les troupes impériales furent graduellement retirées des colonies (2), leur droit de passer ou de stationner en cas de besoin sur le territoire colonial demeure indiscuté. Il est établi d'une façon catégorique par l'« Army Act » supérieur à toute législation coloniale.

Dans un but de défense locale les colonies à gouvernements responsables ne tardent pas à avoir leurs propres armées (3).

Le Commonwealth d'Australie, la Nouvelle-Zélande et les colonies de l'Afrique du Sud adoptent le système du service militaire obligatoire. Le Dominion du Canada organise une milice professionnelle. Terre-Neuve seule n'a pas d'armée. En temps de paix, l'état major impérial n'exerce aucun contrôle sur ces troupes.

Les problèmes de défense nationale sont confiés à un Comité de défense impérial dont, à dessein, on a laissé la composition passablement élastique afin de pouvoir plus facilement consulter les Dominions.

(1) Cf. Sir Robert Borden : *Constitutional Studies*.

(2) Au Canada en 1905 ; dans l'Afrique du Sud seulement en 1914.

(3) Cf. les Acts constitutionnels analysés précédemment.

c) Relations politiques et commerciales

Le gouvernement impérial conserve un pouvoir de contrôle absolu sur les relations politiques extérieures des colonies. Celles-ci, on l'a vu en 1914, n'ont pas même le droit d'être consultées sur les questions de guerre et de paix. En règle générale (exception faite pour les traités modifiant le droit interne du pays, auquel cas une coopération entre les deux gouvernements est nécessaire) les traités négociés et ratifiés au nom du roi par le gouvernement impérial ou par ses représentants lient les colonies avec ou sans le consentement de leurs gouvernements respectifs. Cependant bientôt le gouvernement impérial prend l'habitude de consulter les colonies lorsqu'il s'agit de questions les intéressant spécialement. Ainsi en 1857, il donne à Terre Neuve, l'assurance que les clauses des traités avec la France et avec les États-Unis concernant la pêche ne seront pas modifiées sans son consentement. Quelquefois, par contre, le gouvernement impérial est forcé de contrarier les désirs des colonies. En 1883, il interdit formellement au Queensland d'annexer la Nouvelle Guinée.

Dans la conduite générale de la politique de l'Empire, les colonies ne possèdent aucune voix. Elles n'ont été consultées au sujet ni des conventions de La Haye de 1899 et de 1907, ni du traité avec la France de 1904, ni de l'Acte d'Algésiras de 1906. Elles ont pourtant été considérées comme liées par ces conventions en qualité de parties intégrantes de l'Empire britannique.

Le Commonwealth d'Australie en 1900 et le Dominion du Canada en 1910 créent des « Départements des Affaires extérieures », chargés non pas des questions politiques, mais des questions commerciales. Ils ont le caractère de simples bureaux administratifs ; on ne peut les considérer comme des « Ministères des Affaires étrangères » proprement dits.

Les colonies ne peuvent ni envoyer ni recevoir des représentants diplomatiques ; elles n'ont ni le droit de légation actif, ni le droit de légation passif.

Cependant, si les relations politiques avec l'étranger sont restées sous le contrôle exclusif du gouvernement britannique, les colonies, grâce à leur réelle importance écono-

mique, acquièrent très rapidement une certaine indépendance en matière commerciale. Le droit de négocier des traités de commerce est reconnu au Canada par une lettre du Ministre des Affaires Étrangères de Grande-Bretagne datée du 26 juillet 1884. La conférence d'Ottawa, en 1894, étend ce droit à tous les «self governments» de l'Empire, et, en 1895 le gouvernement impérial établit les règles suivantes :

Les traités de commerce seront conclus entre la Couronne et la puissance étrangère, et non pas entre la puissance étrangère et la colonie.

Les négociations seront conduites par le représentant de S. M. britannique accrédité auprès de la puissance étrangère, assisté d'un délégué de la colonie intéressée ; ce délégué lui est subordonné.

Le traité, après avoir été approuvé par le gouvernement impérial et par le gouvernement colonial, sera signé par les deux plénipotentiaires ; puis il sera ratifié par la Couronne sur l'avis du gouvernement impérial et avec l'assentiment du gouvernement colonial.

Les autres gouvernements coloniaux et celui de Grande-Bretagne non parties au traité seront mis au bénéfice d'une « clause de la nation la plus favorisée ».

Il faut noter ici une évolution intéressante : D'abord, les traités de commerce sont négociés et signés par l'Ambassade britannique ; un représentant de la colonie l'assiste, il est vrai, mais ne joue qu'un rôle très secondaire. Bientôt pourtant, la puissance commerciale des colonies s'imposant de plus en plus, on assiste à un renversement des rôles. C'est alors l'Ambassadeur britannique, qui, relégué au deuxième plan doit se borner à assister le représentant de la colonie. Enfin, en 1907, un représentant du Canada négocie seul, sans être assisté de l'Ambassadeur britannique, un traité de commerce avec la France. De semblables traités furent négociés et signés par les représentants du Canada avec l'Allemagne et l'Italie en 1910 et avec les Etats-Unis d'Amérique en 1911. Ce dernier traité est entièrement négocié par deux plénipotentiaires canadiens et le traitement favorable accordé par les Etats-Unis aux produits canadiens n'est pas étendu aux produits des autres parties de l'Empire.

Par la pratique qui devient une coutume, les colonies à gouvernements responsables acquièrent ainsi un certain degré d'indépendance en matière commerciale et de là va découler une innovation digne d'être signalée. Les traités de commerce négociés et signés par la Couronne ne lient plus de plein droit tout l'Empire. Dès 1882 (traité avec le Monténégro) la Grande-Bretagne prend l'habitude d'insérer dans ses traités une clause aux termes de laquelle les colonies pourront donner leur adhésion dans un délai fixé à deux ans. A partir de 1899, les colonies peuvent même se retirer d'un traité auquel elles ont adhéré, à la condition de donner un avis préalable d'une année.

Si les colonies n'ont pas été représentées dans les conférences internationales d'ordre politique, pas même dans celles qui, telles les Conférences de La Haye, ont une portée universelle, elles participent, par contre, aux conférences internationales ayant un caractère purement administratif. Elles sont représentées dans l'Union postale universelle et prennent part, entre autres, aux Conférences sur les Communications radio-télégraphiques en 1912 et sur la Sauvegarde de la vie en mer en 1914 (1).

d) Problème des relations inter-impériales

L'acquisition d'un certain degré d'indépendance en matière commerciale, la coutume naissante du gouvernement impérial de consulter les colonies en matières de traités politiques les intéressant spécialement exigent entre celles-ci et la métropole un contact intime et un échange de vues plus fréquent. Ce contact est rendu pratiquement très difficile à réaliser par la situation géographique des colonies réparties sur tout le globe terrestre et séparées par de vastes mers.

Lorsque cette nécessité s'est fait sentir, deux solutions ont été envisagées :

La première, soutenue par les impérialistes, est d'appli-

(1) Dans ces deux Conférences, les Dominions sont représentés séparément. Leurs représentants ont été, il est vrai, munis de pleins pouvoirs par le Roi sur l'avis du gouvernement impérial, mais ils agissent selon les instructions de leurs propres gouvernements.

quer intégralement les pouvoirs légaux du gouvernement impérial. Cependant, nous l'avons déjà constaté, l'exercice absolu de ces pouvoirs est pratiquement impossible.

La deuxième solution, qui compte de nombreux partisans, consiste à transformer franchement la constitution unitaire de l'Empire en une constitution fédérale. Le mouvement en faveur d'une Confédération est particulièrement marqué en 1870.

Cependant les vastes espaces qui séparent les divers membres de l'Empire rendent la Confédération, sinon impossible, du moins dangereuse.

En 1879, un mémorandum de Sir John Macdonald, Premier Ministre du Canada, attire l'attention de la métropole sur l'évolution des colonies à gouvernements responsables et sur la nécessité imminente d'établir un système de communication plus intime.

La même année un Haut-Commissaire pour le Canada est établi officiellement à Londres.

A vrai dire, ce n'est pas une institution nouvelle.

Les colonies, dès l'obtention du gouvernement responsable, avaient entretenu à Londres des « agents généraux » d'abord officieux et chargés surtout d'affaires commerciales, mais prenant d'année en année un caractère plus officiel et plus politique.

Cependant, si l'institution des Hauts-Commissaires n'est pas une réelle innovation, il nous faut mettre tout particulièrement en évidence un instrument nouveau qui constitue véritablement une première solution au problème des relations inter-impériales et qui jouera un rôle des plus importants dans l'évolution des colonies à gouvernements responsables ; je veux parler des conférences dites d'abord « coloniales », puis « impériales ».

aa) C'est en 1887 que, profitant de la présence à Londres de tous les représentants des colonies venus à l'occasion du Jubilé de la reine Victoria, on organise la première conférence.

Tous les représentants, même ceux des « Colonies de la Couronne » assistent à la séance d'ouverture, mais seuls ceux des colonies à gouvernements responsables prennent part aux séances suivantes. Les membres de la Conférence sont les représentants du gouvernements et non,

comme plus tard, les représentants des ministères coloniaux. Or, en 1887, seul le Canada possède un gouvernement que l'on peut qualifier de national.

La question de la Confédération, bien que présente dans tous les esprits (1), est laissée de côté comme un sujet dangereux. On discute les questions militaires et navales de la défense de l'Empire. La Grande-Bretagne propose que les colonies participent dorénavant à leur défense extérieure en versant une cotisation annuelle à la marine impériale.

Cette proposition est reçue assez froidement ; seules les colonies australiennes l'acceptent.

bb) En 1894, une Conférence coloniale a lieu à Ottawa. Ce fut la seule Conférence tenue en dehors de la métropole. On décide de voter « par colonie » ; aucune résolution n'est digne d'être signalée :

cc) En 1897, à l'occasion du « Diamond Jubilee » une Conférence est convoquée à Londres. On y discute les questions des tarifs préférentiels, de la défense commune et des relations de races à l'intérieur de l'Empire. Sir J. Chamberlain fait cette fois ouvertement la proposition d'instituer un Conseil fédéral impérial. Cependant la Confédération de Chamberlain prend plutôt la forme d'une union douanière, en contradiction avec le système des tarifs protecteurs institués récemment par les colonies. Aussi ces dernières s'y opposent-elles catégoriquement. Elles considèrent d'une façon hostile toutes les propositions qui, sous prétexte de resserrer les liens qui les unissent à la métropole, seraient susceptibles de diminuer leur autonomie. Elles continuent à ne pas répondre aux demandes de contributions pour la marine impériale.

Pour la première fois en 1897, les ministres des colonies prennent part à la Conférence. Ce n'est donc plus une Conférence entre les gouvernements, mais entre les ministères, qui sont coloniaux et le « Colonial Office », c'est-à-dire le gouvernement impérial.

dd) En 1902, nouvelle Conférence à l'occasion du couronnement d'Édouard VII. Elle éveille de grands espoirs. La récente guerre des Boërs a, en effet, révélé le loyalisme des colonies, qui spontanément ont offert des troupes et

(1) Cf. à ce propos le préambule de la Conférence.

des subsides au gouvernement impérial. Cependant la conférence n'atteint pas les résultats attendus. L'opposition de deux idées irréconciliables se manifeste d'une façon systématique. Alors que la Grande-Bretagne n'abandonne pas sa proposition de Confédération, l'idéal des colonies est une alliance entre les membres de l'Empire garantissant leur parfaite autonomie.

On décide que désormais les Conférences auront lieu tous les quatre ans « entre le Secrétaire d'Etat pour les Colonies et les Premiers Ministres des colonies à gouvernements responsables ».

Avec les colonies australiennes, le Cap de Bonne Espérance et le Natal consentent à verser une petite contribution à la marine impériale. Les autres colonies et tout particulièrement le Dominion du Canada s'y refusent obstinément. Le premier Ministre de Nouvelle-Zélande, Mr. Seddon, appuyé par le ministre de la guerre britannique, propose que chaque colonie entretienne désormais un corps de troupes spécial pour le « service impérial », c'est-à-dire dans le but de la défense de l'Empire. Les colonies se déclarent d'accord en principe, à condition de laisser aux gouvernements locaux le droit de déterminer de quelle manière et dans quelles limites ces troupes collaboreront avec les troupes impériales proprement dites,

ee) La Conférence impériale de 1907 est particulièrement importante C'est à cette époque que les colonies à gouvernements responsables prennent officiellement le nom de Dominions.

Accédant à la demande des délégués du Canada et d'Australie, on élabora un statut (1) ; dorénavant les Conférences auront lieu entre les Premiers Ministres des Dominions et le Premier Ministre de Grande-Bretagne, ce dernier étant président « ex officio ». Jusqu'ici les Conférences avaient lieu entre les représentants des Dominions et le « Colonial Office » de Londres. Le fait que les Premiers Ministres des différentes parties de l'Empire seront dorénavant en contact immédiat est de la plus grande importance. C'est un grand pas vers l'égalité des *status* et la Conférence de 1907, que l'on peut rapprocher des Conférences de 1918 et de 1926, fait date dans l'évolution des Dominions.

(1) Parl. Papers (c.d. 3583).

Le Secrétaire d'Etat pour les Colonies assistera à la Conférence et la présidera en l'absence du Premier Ministre anglais.

ff) En 1909, le gouvernement britannique, effrayé par l'accroissement de la marine allemande, convoque une Conférence spéciale afin d'organiser la défense militaire et navale de l'Empire. On institue un Etat-major impérial qui doit coopérer avec les Etats-majors des Dominions.

Le Dominion du Canada et le Commonwealth d'Australie sont autorisés à créer des unités navales. Celles-ci, contrôlées en temps de paix par leurs gouvernements respectifs seront placées en cas de guerre sous l'autorité suprême du gouvernement impérial. Elles devront recevoir la même instruction et être soumises à la même discipline que la marine impériale.

gg) C'est la Conférence de 1911 qui détermine le statut international de ces vaisseaux. Ceux-ci arbureront deux drapeaux ; celui de la marine de guerre impériale et celui du Dominion auquel ils appartiennent. L'autorité légale d'un Dominion sur sa marine en temps de paix est établi par le « Naval Act » de 1911. On discute aussi la question délicate du contrôle exercé par le gouvernement britannique sur la politique étrangère de l'Empire. Le Canada saisit l'occasion de réclamer contre le fait que les Dominions n'ont pas eu de représentants à la Conférence de La Haye en 1907. On déclare unanimement « qu'il est désirable que les Dominions soient consultés sur de telles matières dans l'avenir ».

On aborde encore la question de la naturalisation. Jusqu'ici, une personne naturalisée dans un Dominion est étrangère au Royaume Uni. Ce n'est qu'en 1914 qu'un « Act » passé par Le Parlement de Grande-Bretagne prévoit une naturalisation impériale (1). Si le candidat a résidé 5 ans sur le territoire et répond à certaines conditions, un certificat de naturalisation lui sera délivré par le Secrétaire d'Etat pour les Colonies. Cette nouvelle nationalité impériale pourra être acquise et déploiera ses effets sur les territoires de toutes les nations de l'Empire qui auront adhéré à l'Act de 1914. Elle constitue un lien effectif d'une réelle valeur entre les différentes parties du Commonwealth.

(1) Il va sans dire que cet « Act » n'a pas d'effet rétroactif.

Résumé.

Si depuis l'acquisition du gouvernement responsable jusqu'à 1914 aucun grand changement constitutionnel n'est intervenu, les Dominions, par la pratique qui devient coutume complètent leur autonomie. Mr. Asquith, président la Conférence de 1911, déclare l'autonomie des Dominions « complète et absolue ».

« En pratique, constate Sir Robert Borden (1), le pouvoir légal du gouvernement impérial est de plus en plus limité par les droits constitutionnels des Dominions ».

Dès 1870, en effet, la conduite générale de la politique étrangère est, dans la longue liste des prérogatives impériales de Lord Durham, la seule qui reste intacte.

Le fait caractéristique de cette première phase d'évolution, c'est la naissance d'une notion de « nationhood », c'est-à-dire d'un esprit national dans les Dominions. c'est une conséquence imprévue de l'institution du gouvernement responsable.

Les hommes d'Etat britanniques sont forcés de constater le mouvement et ne peuvent l'arrêter. En 1852, lors de la dispute entre les colonies canadiennes et les Etats-Unis, à propos des droits de pêche, Disraëli s'écrie : « Ces sacrées colonies seront indépendantes dans quelques années ! Elles sont sur nos têtes une véritable épée de Damoclès ! »

Sir F. Rogers, sous-Secrétaire d'Etat pour les Colonies de 1860 à 1871, partage ce pessimisme et écrit officiellement à Sir Henry Taylor : « Je commence à vous comprendre et à souhaiter que nous abandonnions ces colonies à gouvernements responsables ».

II. - LES DOMINIONS PENDANT LA GUERRE

Le gouvernement du Royaume-Uni en 1914 déclare la guerre au nom de l'Empire entier sans consulter les gouvernements des Dominions. Aucun d'eux cependant ne songe à s'en formaliser et dans un élan d'enthousiasme et de loyalisme,

(1) Sir Robert Borden, « Constitutional Studies ».

ils offrent spontanément des secours militaires et financiers à la métropole. Celle-ci les accepte avec reconnaissance; il faut remarquer toutefois qu'elle ne les demande pas. Elle respecte l'autonomie des Dominions et la respectera durant toute la guerre. Keith peut l'assurer avec orgueil : « pendant la guerre, pas une seule personne dans un Dominion ne fut obligée par le gouvernement impérial à rendre un service quelconque ».

Pendant les deux premières années on ne tente aucun essai de « partnership ». Chose curieuse à noter, au moment où le besoin de collaboration se fait le plus fortement sentir, la Conférence impériale qui devait avoir lieu en 1915, bien que proposée à cette époque par le Secrétaire d'Etat pour les Colonies, Mr. Fisher, est renvoyée sur l'insistance toute particulière du Canada.

Selon l'*« Impérial Army Act »* les troupes des Dominions en France sont sous le contrôle direct du gouvernement impérial.

En 1914, deux corps sont chargés de la direction de la guerre du côté britannique :

a) Le Cabinet ministériel de Grande-Bretagne composé de 22 membres.

b) Le Comité de Défense Impériale, dont la composition élastique permet de consulter au besoin les gouvernements des Dominions.

Bientôt, pour des raisons pratiques, un seul corps : Le « Conseil de Guerre » leur succède ; en somme, ce n'est qu'un Comité du Cabinet ; il reste sous le contrôle ministériel.

Cependant (c'est une réforme nécessaire), il est composé non plus uniquement de ministres, mais aussi d'experts militaires.

En mai 1915, un « Comité de Guerre » est institué et reprend les fonctions du « Conseil de Guerre » ; ce dernier devient un mois plus tard le « Comité des Dardanelles ». Toutefois, la responsabilité finale reste toujours aux ministres qui ne sont pas très compétents en matières militaires.

Ce n'est que sous l'influence de Lloyd George, en décembre 1916, que l'on change vraiment de méthode. La direction militaire suprême est confiée à un « Conseil de Guerre » de 5 membres.

Les ministres ne sont appelés que lorsqu'une question les concerne spécialement. Un « Secrétariat » est adjoint au Conseil de guerre afin d'assurer une liaison entre ce dernier et les départements.

Les troupes des Dominions sont donc soumises aux décisions des 5 membres anglais composant le nouveau Conseil de Guerre.

Par le fait de la guerre, les Dominions augmentent leurs forces, en particulier leur marine et souffrent de n'avoir pas un *status* proportionné à leur puissance réelle.

Un essai de contrôler ses propres troupes en dehors du territoire colonial est tenté par le gouvernement canadien qui établit à Londres, en octobre 1916, un « Ministère des Forces Militaires outre-atlantiques » (1), composé d'un ministre résident et d'un état-major. Cependant les dispositions de l'« Imperial Army Act » décidant que les forces des colonies en dehors de leur territoire sont sous le contrôle direct du gouvernement impérial, ne sont pas modifiées.

C'est en vertu de ce même « Act » que le gouvernement impérial soutient avoir le droit de réquisitionner les vaisseaux canadiens enregistrés au Canada. Cependant les autorités canadiennes ne l'entendent pas ainsi et exposent leurs vues dans les termes suivants : « La question à déterminer « ne rentre pas dans le domaine du *legal law*, mais dans « celui du *constitutional law* ».

« Cette distinction a été explicitement reconnue dans les « Conventions réglant l'exercice du pouvoir législatif. »

« Ainsi le Parlement du Royaume-Uni a le pouvoir légal, « mais ne possède pas le droit constitutionnel de légiférer « directement en ce qui concerne les affaires canadiennes, « car ce serait abroger *pro tanto* le British North America « Act... Constitutionnellement, il appartient au gouvernement canadien seul de prescrire et de déterminer les « charges devant être supportées par ce Dominion ou par « l'un quelconque de ses ressortissants dans le but de cette « guerre ou d'une guerre future. »

L'institution d'un système de consultation entre les diverses parties de l'Empire devient une nécessité imminente.

(1) Minute en Conseil du 30 janvier 1917.

Certains faits sont caractéristiques. Le premier Ministre d'Australie, Mr. Hughes, en route pour Londres, assiste à une réunion du Conseil canadien à Ottawa. Ses visites à Londres ainsi que celles du Général Smuts, Premier Ministre de l'Union de l'Afrique du Sud, ont évidemment pour but d'établir une collaboration plus étroite entre les Dominions et la métropole.

Enfin, en 1917, les premiers Ministres des Dominions sont invités officiellement à assister aux réunions spéciales et continues du Conseil de Guerre « dans le but de considérer les questions urgentes affectant la conduite de la guerre, les conditions possibles dans lesquelles, d'accord avec nos alliés, nous pourrons consentir à la paix et les questions qui surviendront alors ».

Pour des raisons pratiques, la Conférence est divisée en deux parties :

D'un côté, les réunions des représentants des Dominions (1) et du Premier Ministre de Grande-Bretagne, formant ce qu'on appelle le « Conseil de Guerre Impérial » chargé de la conduite générale de la guerre et des questions impériales en connexion directe avec la guerre.

D'un autre côté, la « Conférence de Guerre impériale » proprement dite, présidée par le Secrétaire d'Etat pour les Colonies, discute les problèmes impériaux ne se rapportant pas à la guerre et certaines questions concernant la guerre, mais de moindre importance.

Ces deux corps se réunissent alternativement.

En 1917 et en 1918, le Conseil de Guerre Impérial se réunit presque quotidiennement. Il est composé d'un représentant par Dominion et présidé par le Premier Ministre du Royaume-Uni ; cependant ce dernier n'a pas plus de voix que le représentant d'un Dominion ; il n'est que *primus inter pares*.

Chacun des représentants n'est responsable que vis-à-vis de son propre Parlement. Sur les questions d'intérêt commun, chaque nation a une voix, afin de pouvoir préserver son entière autonomie.

La création d'un Conseil de Guerre Impérial participant

(1) Aux séances plénières, les Dominions sont représentés par leurs Premiers Ministres.

à la politique extérieure de l'Empire est le premier grand changement constitutionnel dans l'évolution des Dominions, le premier pas vers l'égalité des *status*.

Le conseil de Guerre britannique subsiste, mais ne s'occupe plus des questions de guerre concernant l'Empire.

Le terme de « Conseil » appliqué à la nouvelle institution a été critiqué. Sir Robert Borden (1) le justifie en donnant au mot « Conseil » un nouveau sens. C'est un « Conseil de Gouvernements », dit-il. Un membre du Parlement, Mr. Percy Hurd (2), parle d'un « Conseil des Conseils ».

Le Conseil de Guerre Impérial présente, en effet, certaines particularités :

- 1^o Il n'a pas de Premier Ministre.
- 2^o Ses membres sont responsables devant des Parlements différents.
- 3^o Ses décisions ne peuvent être prises à la majorité des voix, comme dans un conseil ordinaire : l'unanimité est exigée.
- 4^o Ce n'est pas à proprement parler un corps exécutif, car les décisions suprêmes et le pouvoir de contrôle légal restent au gouvernement impérial.

En somme, le Conseil de Guerre Impérial ressemble beaucoup à une Conférence Impériale dont les compétences auraient été étendues et dans laquelle les Premiers Ministres des Dominions collaboreraient avec le Premier Ministre du Royaume-Uni sur une base d'égalité complète.

« Cependant, remarque Hall (3), même si après la guerre le nouveau terme de « Conseil Impérial » est remplacé par le terme primitif plus exact de « Conférence Impériale », le terme de « Conseil » aura quand même rendu un grand service en mettant en lumière le nouveau statut d'égalité atteint par les Dominions en 1917 ».

La Conférence de Guerre Impériale de 1917 reconnaît la nécessité d'un changement dans l'organisation constitutionnelle de l'Empire. On décide qu'une Conférence Impériale sera convoquée, la guerre terminée, et que cette Conférence future sera basée « sur une pleine reconnaissance des Do-

(1) Cf. Sir Robert Borden : « Constitutional Studies ».

(2) Cf. Percy Hurd : « The Empire, a family affair. »

(3) Cf. H. Duncan Hall : « The British Commonwealth of Nations ».

minions en tant que Nations autonomes ». On recommande aussi de modifier la résolution de la Conférence coloniale de 1907 afin de permettre la représentation de l'Inde dans les Conférences à venir.

En matière commerciale, la Conférence préconise l'établissement d'un système de tarifs préférentiels entre les diverses parties de l'Empire.

La Conférence Impériale se réunit de nouveau en 1918 et passe la résolution suivante : « Les Gouvernements des différentes communautés du Commonwealth (1) britannique, y compris celui de l'Inde, jouiront d'un droit de contrôle absolu en ce qui concerne la composition de leur propre population et pourront restreindre l'immigration vis-à-vis de toute autre communauté ».

Remarquons le terme de « communauté»; donc, les Dominions possèdent le droit non seulement de se protéger vis-à-vis d'une puissance étrangère, mais aussi vis-à-vis d'un autre Dominion ou de la Grande-Bretagne elle-même.

En 1918, le Conseil de Guerre Impérial adopte les deux résolutions suivantes, qui sont dignes d'être citées intégralement :

« I) Les Premiers Ministres des Dominions, en qualité de membres du Conseil de Guerre Impérial, ont le droit de communiquer directement avec le Premier Ministre du Royaume-Uni, et vice-versa.

« II) De telles communications pourront être limitées aux questions importantes, dignes d'attirer l'attention du Conseil. Les Premiers Ministres seront juges de leur propre compétence.

« III) Les communications télégraphiques entre les ministres se feront en règle générale par l'intermédiaire du « Colonial Office », mais cela n'empêchera pas, dans des circonstances exceptionnelles, l'adoption de moyens de communication plus directs.

« Afin d'assurer la continuité du travail du Conseil de Guerre Impérial et de permettre des consultations permanentes pendant la guerre en ce qui regarde les questions

(1) Pour la première fois le terme « Commonwealth » remplace le terme « Empire » dans un document officiel.

importantes d'intérêt commun, le Premier Ministre de chaque Dominion a le droit de nommer un « Ministre en Conseil », soit résident, soit visiteur, à Londres, afin de le représenter aux réunions du Conseil tenues entre les séances plénières. »

Dans la première résolution, les Ministres des Dominions consacrent solennellement la situation acquise. Ils ont, en fait, atteint l'égalité des *status*, et, à lire les débats de la séance, on ne peut douter que les Ministres soient conscients de leur « nationhood ».

Quelle a été l'influence de la guerre sur l'Empire britannique ?

Il nous faut constater deux effets, qui semblent à première vue contradictoires :

1) La guerre resserre les liens unissant les nations de l'Empire combattant, côté à côté, pour la même cause.

2) La guerre met en lumière la puissance réelle des Dominions. Ceux-ci prennent confiance en eux-mêmes et défendent plus farouchement que jamais le terrain gagné. En 1918, l'Amiraute suggère une fois de plus l'idéal d'une marine unique sous son contrôle; mais les Dominions rejettent la proposition ; l'expérience de la guerre, disent-ils, a prouvé la possibilité d'une coopération et le peuple des Dominions ne consentirait plus à contribuer financièrement à une marine qui serait exclusivement sous le contrôle impérial.

S'inspirant d'une politique avisée, la Grande-Bretagne, se déclare prête à accorder aux Dominions une situation proportionnée au rôle et à la place qu'ils occupent dans l'Empire britannique et dans le monde. Elle comprend que, pour conserver ses Dominions, il est nécessaire de leur faire des concessions.

Avec le « Conseil de Guerre Impérial » s'affirme leur droit d'être consulté sur les questions de politique impériale.

Si, au point de vue strictement international, rien n'est encore accompli, s'il n'y a, comme le dit H. Rollin (1), que des « tendances », les Dominions pendant la guerre développent et consolident leur *status* constitutionnel.

Avant d'acquérir la qualité d'Etat et le statut interna-

(1) Cf. H. Rollin : « Le statut des Dominions ».

tional par la reconnaissance des membres de la communauté des Etats, une nation doit posséder une organisation constitutionnelle complète et stable.

C'est ce dernier stade que les Dominions atteignent à la fin de la guerre. Ils sont à cette époque constitutionnellement mûrs pour acquérir un *status international*.

CHAPITRE III

LE « STATUS » INTERNATIONAL

I. — ACQUISITION DU « STATUS » INTERNATIONAL

A) LE TRAITÉ DE VERSAILLES

Les Dominions, ayant joué un rôle important pendant la guerre dans les rangs des Puissances Alliées et Associées, seront représentés au Traité de Versailles. Ainsi le décide une Conférence préliminaire tenue à Londres sous la présidence de Mr. Lloyd George. C'est d'ailleurs la conséquence logique de la résolution prise par la Conférence de 1917. Le « Conseil de Guerre Impérial » institué en 1917 se transporte à Paris et continue son travail sous le nom de « délégation de l'Empire britannique ».

Au point de vue constitutionnel, le changement essentiel a donc lieu pendant et non pas après la guerre. Cependant ce n'est que lors du Traité de Paix, que les Puissances étrangères se rendent compte de la transformation opérée par la guerre sur la constitution de l'Empire britannique. Ayant toujours considéré l'Empire comme un Etat unitaire, elles forment des objections à ce que les Dominions soient représentés à Paris. Il faut que ces derniers insistent énergiquement et que Sir Robert Borden, Premier Ministre du Canada, parle sur un ton catégorique : « Le Canada, dit-il, a eu autant de pertes pendant la guerre que les Etats-Unis d'Amérique, et probablement plus de morts. Le peuple canadien ne supportera pas que cinq délégués américains assistent à la Conférence sans qu'aucun délégué canadien ne soit présent. Il ne supportera pas non plus de voir plu-

sieurs représentants de la Grande-Bretagne à Paris, sans que le Canada soit autorisé à en avoir un seul ».

Sir Robert Borden ne fait qu'exprimer l'opinion générale du peuple des Dominions ; c'est pourquoi, malgré l'incompréhension des Puissances étrangères, malgré de fortes oppositions au Parlement de Londres, le gouvernement impérial est forcé de donner aux Dominions les représentations séparées qu'ils réclament avec tant de ténacité. Cependant, afin de sauvegarder l'unité formelle de l'Empire, les Dominions reçoivent à Paris une double représentation :

a) Ils sont représentés dans la délégation britannique au Conseil des 25 (1). Lorsque les 25 membres du Conseil sont réduits à 10, bien que la délégation britannique ne se compose plus que de deux délégués, les Dominions sont encore autorisés à en faire partie ; Sir Robert Borden y apparaît plusieurs fois. Lorsque le Conseil ne compte plus que 5 membres, il est impossible d'y assurer la représentation des Dominions ; cependant ces derniers sont consultés très souvent.

b) Ils possèdent des délégations séparées en qualité de « small Nations » ou « puissances à intérêt limité ». Ainsi que ces dernières, les Dominions sont appelés devant le Conseil supérieur chaque fois qu'une question les concerne directement. Mais, pouvant, en outre, influencer la délégation d'une des cinq grandes puissances, ils jouissent d'une situation de fait comparativement supérieure à celle des Etats de leur catégorie, qui sont pourtant souverains.

Les Dominions, représentés dans les commissions et les comités les plus importants, contribuent effectivement au travail de la Conférence de la Paix, et leur influence se fait tout spécialement sentir dans les questions concernant les anciennes colonies allemandes (2).

Enfin, leurs délégués signent le traité et leurs gouvernements respectifs le ratifient. La forme de la signature, demandée spécialement par un mémorandum des Premiers Ministres des Dominions daté du 12 mars 1920, est iden-

(1) Cette délégation est composée de cinq membres.

(2) Cf. dans le paragraphe suivant l'influence des Dominions sur le système des mandats (art. XXII du Pacte de la S.D.N.).

tique à celle qui fut employée en 1914 dans la « Conférence sur la Sauvegarde de la Vie en Mer (1) ».

Pour la première fois dans l'histoire, les délégués des Dominions signent un grand traité international, non seulement côté à côté avec les représentants des autres parties de l'Empire, mais côté à côté avec les représentants des plus grandes puissances du monde. L'enthousiasme du peuple des Dominions est immense, et la presse coloniale déclare triomphalement que les membres de l'Empire britannique représentés séparément à Paris ayant signé le Traité de Versailles comme des États souverains, ont acquis sans aucun doute un *status* international.

Avec un recul de quelque huit années, nous pouvons maintenant étudier la question plus objectivement. Le fait d'avoir signé le Traité de Versailles, a-t-il vraiment conféré aux Dominions un *status* international ?

Afin de pouvoir résoudre ce problème, examinons auparavant les trois questions suivantes :

1^o De quelle façon les Dominions sont-ils nommés dans le Préambule ?

2^o Comment leurs délégués ont-ils reçu leurs pleins pouvoirs ?

3^o Quelle a été l'intention du gouvernement impérial ?

1^o) Si l'on considère le Préambule du Traité de Versailles, on doit constater que l'Empire britannique se présente au point de vue international comme une seule personne et non comme une pluralité de personnes. Aucun Dominion n'y est mentionné comme « partie contractante ». En cas de vote, l'Empire britannique ne dispose donc que d'une seule voix.

2^o) Les représentants des Dominions reçoivent formellement du Roi leurs pleins pouvoirs en vue de négocier et de signer. Il est vrai que le monarque est un symbole plutôt qu'une personnalité ; il est aussi bien le Roi du Canada ou de la Nouvelle-Zélande que le Roi de Grande-Bretagne. Conseillé par le gouvernement canadien, il représente le Canada, conseillé par le gouvernement de Nouvelle-Zélande, il représente la Nouvelle-Zélande, conseillé par le gouvernement

(1) Cf. plus haut chap. II, § 1.

de Grande-Bretagne, il représente la Grande-Bretagne ou l'Empire considéré comme une unité.

Il faut donc nous demander sur l'avis de quel gouvernement le Roi a agi. Or, il nous faut constater qu'il a conféré les pleins pouvoirs aux délégués des Dominions sur l'avis exprès du Secrétaire d'Etat britannique pour les Affaires étrangères ; dans le cas particulier, le Roi représente donc sans aucun doute le gouvernement impérial.

3°) Le gouvernement impérial ne cache pas ses intentions. Après la signature du Traité il suggère de le ratifier au nom de tout l'Empire, sans attendre l'approbation des Dominions. Il faut que ces derniers réclament encore une fois pour que la ratification soit discutée dans leurs Parlements respectifs. Cependant cette discussion a-t-elle une réelle valeur ? Les Dominions auraient-ils pu refuser de ratifier le Traité de Versailles ? Pratiquement il ne le semble pas.

Le but du gouvernement impérial est le suivant : obtenir l'adhésion des Dominions au Traité de Versailles en leur donnant l'impression que l'« equality of nationhood » leur est reconnue ; mais en prenant soin de ne pas porter atteinte aux formes qui répondent à l'unité de l'Empire en droit international.

C'est pourquoi, conclut Keith (1), « si les signatures et les ratifications séparées des Dominions sont de la plus grande importance au point de vue constitutionnel britannique, elles sont nulles au point de vue international ».

La participation des Dominions britanniques au Traité de Versailles, met, en effet, tout particulièrement en évidence le nouveau *status* constitutionnel qu'ils ont acquis grâce à la guerre. En 1914, l'Empire britannique était un Etat unitaire ; en 1919, c'est un nouveau type d'association politique formée d'un certain nombre de Nations qui, bien qu'unies sous l'allégeance d'une Couronne commune, sont organisées constitutionnellement sur une base d'égalité complète. L'égalité des *status* constitutionnels consacrée par la Conférence Impériale de 1926 existe déjà en fait en 1919. A cette époque le terme de « Commonwealth des Nations britanniques » commence à remplacer le terme désuet d'« Empire britannique ».

(1) A. Keith : « The International Status of the Dominions » (*Journal of Comp. Legisl.*, 1923, p. 161).

B) DES DOMINIONS MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS**1. Le Commonwealth britannique et la Société des Nations.**

Les Dominions en qualité de membres de la Conférence de la Paix, contribuent largement à l'élaboration du Pacte de la Société des Nations (1). Parmi les nombreux projets, celui du Général Smuts, Premier Ministre de l'Union de l'Afrique du Sud, est un des plus remarqués. Bien qu'il ne soit que le représentant d'un Dominion, le Général Smuts est un des hommes les plus influents à Paris. C'est lui qui, dans sa brochure « The League of Nations, a practical suggestion » propose le système de mandats décrit par l'art. XXII du Pacte.

Il n'est d'ailleurs pas surprenant de constater l'influence du Commonwealth britannique sur la Société des Nations. Le Commonwealth est lui-même une société de nations dont l'autonomie est entière et dont l'indépendance ne souffre que les restrictions absolument nécessaires. C'est, pour la grande Société des Nations, l'exemple d'une institution fonctionnant régulièrement et pratiquement, c'est un précédent, c'est un modèle, qu'il est tentant d'imiter.

Remarquons que les principes fondamentaux de la Société des Nations sont identiques à ceux du Commonwealth : Il s'agit :

a) D'établir un lien entre les Etats membres en ne restreignant leur liberté et leur indépendance qu'au minimum nécessaire.

b) De résoudre les problèmes internationaux ou inter-impériaux au moyen de Conférences entre les gouvernements.

Au Conseil de la Société des Nations comme dans les Conférences impériales, les Premiers Ministres des différents Etats ont l'occasion d'être en contact immédiat. L'unanimité est nécessaire pour toute décision importante. Cependant le soin d'exécuter des résolutions, même prises à l'unanimité, est laissé aux gouvernements des Etats membres.

(1) Comme on le sait, le Pacte de la S. D. N. fait partie du Traité de Versailles.

D'une façon générale, les institutions de la Société des Nations : Conseil, Assemblée et Secrétariat, correspondent à peu près à celles qui fonctionnent dans le Groupe des Nations britanniques.

Le système d'administration à appliquer aux colonies allemandes est copié sur le système colonial britannique, lequel est basé sur le principe du « trusteeship ». En 1905 déjà, le « Papua Act » avait conféré au Commonwealth d'Australie ce qu'on appellerait aujourd'hui un mandat sur l'Ile de Papua. La seule différence entre les articles du Papua Act et l'art. 22 du Pacte, c'est le rapport annuel obligatoire au Conseil, qui fait défaut dans l'« Act » britannique.

Les fondateurs de la Société des Nations repoussent la conception du « Super-Etat ». Les propositions de « Confédération » et de « Super-Etat » ont de même été rejetées à plusieurs reprises par les Nations britanniques.

Ayant tracé ces parallèles et montré en quelques lignes l'influence du Commonwealth sur la Société des Nations, étudions maintenant l'influence de la Société des Nations sur le groupe des Nations britanniques.

II. Analyse des Articles du Pacte intéressant particulièrement les Dominions.

ART. 1. — *Sont membres originaires de la Société des Nations, ceux des signataires dont les noms figurent dans l'annexe au présent Pacte...*

Le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud, la Nouvelle Zélande et l'Inde, étant signataires du Traité de Versailles et nommés dans l'Annexe du Pacte deviennent donc *ipso facto* membres originaires de la Société des Nations.

Tous les autres membres originaires sont des Etats souverains ; les Dominions, ayant vis-à-vis du Pacte les mêmes droits et les mêmes devoirs que ceux-ci, auraient-ils acquis la souveraineté par le fait de leur entrée à la Société des Nations et seraient-ils désormais indépendants les uns des autres et du Royaume Uni ?

Nous répondrons à cette question après avoir soigneusement analysé les articles du Pacte concernant les Dominions et après avoir examiné si ces articles sont capables de briser

les liens qui unissent les Nations britanniques ; mais auparavant essayons de résoudre la question suivante : quelle a été l'intention des hommes d'Etat qui sont responsables de l'entrée des Dominions à la Société des Nations ?

Il nous faut constater que, dans l'Annexe du Pacte on ne trouve ni le Royaume-Uni, ni la Grande-Bretagne, mais seulement l'Empire britannique. Alors que ce dernier est nommé de la même manière que les autres Etats souverains, les quatre Dominions et l'Inde sont cités en retrait de la façon suivante (1) :

Bolivie,
Brésil,
Empire britannique,
Canada,
Australie,
Afrique du Sud.
Nouvelle-Zélande,
Inde,
Chine.

Rappelons que, dans le Traité de Versailles, l'Empire britannique est seul mentionné comme « Haute Partie Contractante » et que, dans le premier projet du Pacte, aucun Dominion n'est mentionné. S'ils sont admis dans la Société des Nations de même que dans l'Organisation internationale du Travail, c'est grâce à l'insistance de leurs Premiers Ministres, et tout particulièrement du Général Smuts. Cependant, ce dernier lui-même déclare : « Nous voulions en même temps ne rien faire qui soit susceptible de briser les liens qui unissent les différentes nations de l'Empire ».

L'opinion politique générale en 1919 peut se résumer de la façon suivante : l'Empire britannique a cessé d'être un Etat unitaire, c'est un Groupe de collectivités autonomes ; mais la forme du Préambule du Traité de Versailles et celle de l'Annexe du Pacte de la Société des Nations, assurent l'unité formelle de l'Empire, c'est-à-dire la souveraineté légale de la Couronne et les pouvoirs légaux du Parlement britannique.

(1) Remarquons aussi ce fait caractéristique : alors que les Etats souverains sont cités dans l'ordre alphabétique, les Dominions sont cités à la suite de l'Empire britannique.

« L'*o Status des Dominions à la S. D. N.* déclare Sir W. Moore (1), est celui de Nations faisant partie de l'Empire britannique. C'est en cette unique qualité que les Dominions ont été reconnus et admis. »

L'intention de ceux qui ont inscrit les Dominions dans l'Annexe du Pacte ne peut être plus clairement exprimée que par la phrase suivante (2) : « Tous les membres à gouvernements responsables du Groupe de Nations, Haute partie contractante, nommé « Empire britannique » ont reçu une représentation séparée en qualité de membres originaires de la Société des Nations ».

Cependant, si telle a été l'intention des hommes d'Etat de 1919, si même nous admettons que l'unité de l'Empire britannique a été respectée formellement aussi bien dans l'Annexe du Pacte que dans le Préambule du Traité de Versailles, est-il possible, en fait, de donner aux Dominions dans la Société des Nations les mêmes droits et les mêmes devoirs que des Etats souverains, sans détruire l'unité du Commonwealth britannique ?

L'intention n'est pas une preuve définitive, mais seulement une indication temporaire. Nous avons constaté les conséquences de l'introduction du gouvernement responsable dans les colonies, tout en remarquant que Lord Durham n'avait jamais eu l'intention d'affaiblir le caractère unitaire de l'Empire. Il est donc possible que, malgré le défaut d'intention de la part des hommes politiques responsables, l'introduction des Dominions dans la S. D. N. soit susceptible d'avoir de graves conséquences sur leur *status*.

Entre la représentation des Dominions au Traité de Versailles et leur représentation à la S. D. N., il faut noter une différence essentielle : la première est passagère, la deuxième est permanente. C'est pourquoi, si, en ce qui concerne le Traité de Paix, nous avons donné à la question des formes une importance fondamentale, avant de répondre à la question : La S. D. N. confère-t-elle aux Dominions un *status international* ? Il nous faut analyser les articles qui les intéressent directement et qui sont susceptibles de modifier leur ancien *status*.

(1) *The Dominions and Treaties (Journal of Compar. Legislation 1926, p. 21).*

(2) Cf. H. Duncan Hall : « *The British Commonwealth, of Nations* »,

Sans quitter l'art. 1, nous constatons à l'alinéa 3, qu'un membre peut se retirer de la Société des Nations après un avis préalable de deux ans.

L'exception « à condition d'avoir rempli toutes leurs obligations internationales » empêche-t-elle les Dominions de donner leur démission sans le consentement de la Grande-Bretagne ? Soutenir une pareille opinion nous semble impossible. La Société des Nations est basée essentiellement sur la bonne volonté des nations qui la constituent ; il est impossible que l'une ou quelques-unes d'entre elles soient forcées de rester membre contre leur gré ; ce serait contraire à son principe fondamental.

D'autres raisons peuvent être invoquées : les Dominions n'ont jamais pris vis-à-vis de la Grande Bretagne l'engagement de rester à la S. D. N. ; les relations entre les Dominions et la Grande-Bretagne ont toujours été qualifiées de « constitutionnelles », jamais d'« internationales », etc., etc.. Il ne nous semble pas nécessaire d'insister ; notre première raison à elle seule est suffisante.

Un Dominion, comme tout autre membre, possède donc le droit de se retirer de la Société des Nations. Supposons que l'un d'entre eux, l'Australie, par exemple, donne sa démission. Evidemment, l'Australie, le délai de deux ans écoulé, n'enverra plus de délégation à l'Assemblée ; mais sera-t-elle encore représentée par la délégation de l'Empire britannique à l'Assemblée et au Conseil ?

Terre-Neuve⁽¹⁾ il est vrai, qui, bien qu'étant un Dominion à gouvernement responsable, n'a pas été reçue à la S. D. N., est représentée par la délégation de l'Empire. Cependant, comparer dans notre hypothèse la situation de l'Australie à celle de Terre-Neuve serait faire une grave erreur. L'Australie étant sortie volontairement de la S. D. N. ne consentirait certainement plus à y être représentée. La délégation de l'Empire britannique ne représenterait plus tout l'Empire. On peut donc se demander si sortir de la S. D. N. ne signifierait pas pour l'Australie sortir du « Groupe de Nations nommé l'Empire britannique » ? et il n'est pas surprenant de

(1) Il convient de remarquer que jusqu'en 1919, Terre-Neuve avait un *status* égal à celui des autres Dominions ; dès cette date, le fait de n'être pas membre de la S. D. N. la met dans une situation inférieure.

constater que les impérialistes considèrent la S. D. N. comme un très grand danger pour l'unité et même pour l'existence du Commonwealth britannique dans l'avenir.

Si, au contraire, un Dominion se retirait du Commonwealth (1) il resterait sans aucun doute membre de la S. D. N. Il ne serait plus représenté par la délégation de l'Empire, mais conserverait sa propre délégation.

Supposons maintenant que la Grande-Bretagne cesse de faire partie de la S. D. N. Littéralement, la Grande-Bretagne n'étant pas nommée dans l'Annexe du Pacte, n'est pas un membre de la S. D. N., mais seulement une partie du membre nommé « Empire britannique ». Si l'on applique le principe de l'égalité des *status* (2), elle n'en est que la huitième partie. Si donc les autres parties (3) veulent que l'Empire reste membre, la Grande-Bretagne ne serait-elle pas forcée de rester dans la S. D. N. malgré elle, puisqu'elle n'est pas nommée séparément dans l'Annexe ?

Cependant, si notre raisonnement est logique, il est purement théorique. Il montre à quels résultats paradoxaux l'on arrive, si l'on interprète le Pacte selon la lettre et non selon l'esprit. La Grande-Bretagne reste la nation la plus influente et la plus puissante de l'Empire. De plus en plus, à la S. D. N., elle se confond avec l'« Empire britannique » nommé à l'Annexe. Le représentant de l'Empire britannique au Conseil a toujours été un homme d'Etat de Grande-Bretagne. En pratique, on ne peut soutenir que cette dernière ait moins de droit qu'un Dominion et lui refuser la possibilité, à défaut du droit strictement légal, de se retirer de la S. D. N.

Dans cette dernière hypothèse, les Dominions auraient le droit, et même le devoir de conserver leur qualité de membres de la S. D. N. Le gouvernement de Londres perdrait alors toute influence et tout contrôle sur leur politique et ils deviendraient probablement des Etats indépendants.

ART. 3. — Chaque Dominion, en qualité de membre de la S.D.N. jouit d'une voix à l'Assemblée et peut y envoyer trois

(1) C. f. Chapitre IV, paragr. 1.

(2) Cf. Chap. III, paragr. 3.

(3) Il faudrait même que les huit parties soient unanimes pour que l'Empire britannique puisse donner sa démission.

représentants. Ce qui distingue les Dominions des autres membres, c'est qu'ils sont encore représentés à l'Assemblée comme au Conseil par la délégation britannique, représentant l'Empire dont ils font partie. Ils jouissent donc d'une double représentation et d'une situation privilégiée comparativement à celle des autres membres.

D'aucuns s'en sont effrayés. Les Nations formant l'Empire britannique n'allait-elles pas se soutenir les unes les autres et, représenté par sept voix à l'Assemblée, l'Empire britannique n'allait-il pas acquérir une prépondérance dangereuse pour les autres Etats membres ?

Ces craintes ont été exprimées d'une façon caractéristique par le Sénat des Etats-Unis dans la réserve suivante (1) :

« Jusqu'à ce que la première partie du Pacte de la S. D. N. ait été modifiée dans le sens de permettre aux Etats-Unis d'avoir un nombre de voix égal à celui de tout membre de la S. D. N., y compris un membre qui posséderait des Dominions à gouvernements responsables, des colonies ou des « parties d'Empire », les Etats-Unis, à l'exception des cas où leur Sénat aurait donné son consentement exprès, ne se considéreront liés par aucune obligation vis-à-vis d'un vote, d'une décision, d'un rapport ou d'un verdict du Conseil ou de l'Assemblée dans lequel un membre de la S. D. N., y compris ses Dominions à gouvernements responsables, colonies ou « parties d'Empire », aurait participé pour plus d'une voix. Les Etats-Unis ne se considéreront liés par aucune décision, aucun rapport ou aucun verdict du Conseil ou de l'Assemblée tendant à solutionner une dispute entre les Etats-Unis et un membre de la S. D. N. si les Dominions à gouvernements responsables, les colonies ou les « parties d'Empire », possédant un lien politique quelconque avec ce membre, ont chacun une voix ».

Il est clair que, pour le Sénat des Etats-Unis, l'admission des Dominions à la S. D. N. est un simple expédient employé par le gouvernement britannique dans le but d'avoir un plus grand nombre de voix à la S. D. N. La pratique n'a cependant pas justifié cette opinion. Les nations britanniques, situées dans le monde entier et séparées par de vastes mers

(1) Cf. *Archive du Sénat des E. U.* mars 1920.

n'ont forcément pas les mêmes intérêts. A plusieurs reprises, on voit les membres de l'Empire scuterir des politiques opposées. Ainsi, à propos de la question de l'arbitrage obligatoire (art. 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale) et, lorsque en 1921, il est question de renouveler le traité d'alliance avec le Japon, le Canada se dresse en face de la Grande-Bretagne.

On a souvent comparé l'Assemblée à un parlement mondial. Selon l'art. 3, en effet, « toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde » rentre dans sa compétence. Les Dominions, dans son sein, sont donc appelés à remplir les plus hautes missions et le fait d'être en contact immédiat avec les autres membres qui sont des États souverains aura certainement une grande influence sur leur évolution future.

ART 4. — Le Conseil se compose de Représentants des Principales Puissances alliées et associées, ainsi que de Représentants de quatre autres membres de la Société. Ces quatre Membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir.

L'Empire britannique, étant une des « Principales Puissances alliées et associées » possède, dès 1919, un siège permanent au Conseil.

Remarquons que le représentant de l'Empire au Conseil possède trois qualités :

a) Il est le représentant du Royaume-Uni ; bien que théoriquement il puisse être le ressortissant d'un Dominion, il a toujours été un ministre du cabinet britannique.

b) Il représente les dépendances du Royaume-Uni, qui, telles les « Colonies de la Couronne », ne possèdent pas de gouvernement responsable.

c) Il est, selon l'expression de Hall (1), le mandataire du Groupe des États britanniques, ayant le devoir de les représenter au Conseil et de veiller aux plus importants de leurs intérêts communs.

Cette troisième qualité est plus faible que les deux premières et doit quelquefois s'effacer devant celles-ci ; ce se-

(1) H. D. Hall : « The British Commonwealth of Nations ».

rait notamment le cas si un conflit entre le Royaume-Uni et un Dominion venait à se présenter. Il faut d'ailleurs noter, en ce qui concerne la représentation au Conseil, la même évolution que nous avons constatée, en analysant l'art. 3 : de plus en plus le délégué de l'Empire britannique restreint sa représentation effective à la Grande-Bretagne et à ses dépendances immédiates.

Cette évolution est encore accentuée par la reconnaissance des droits d'un Dominion d'être désigné pour occuper un siège non permanent au sein du Conseil.

Lors de l'entrée des Dominions à la S. D. N., la question de leur éligibilité au Conseil se pose.

En 1919, le Premier Ministre du Canada obtient habilement la déclaration suivante signée du Président Wilson, de M. Clémenceau et de Mr. Lloyd George : « Selon l'interprétation logique du 1^{er} et du 2^e alinéa de l'art. 4, les représentants des Dominions à gouvernements responsables peuvent être choisis ou nommés pour être membres du Conseil ».

En 1927, le Canada est désigné par l'Assemblée pour occuper au sein du Conseil un siège distinct de celui de l'Empire britannique. Il abandonne alors complètement la doctrine de Monroë, qu'il soutenait en 1919.

L'éligibilité et la représentation d'un Dominion au Conseil crée une nouvelle anomalie. Le représentant de l'Empire ne s'occupant plus en fait des affaires du Canada, est-il toujours le représentant de l'Afrique du Sud, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Inde ? Sir Austin Chamberlain (1) déclare que « l'anomalie théorique » de la situation ne le trouble nullement et qu'il se considère toujours comme le représentant de toutes les Nations qui font partie de l'Empire britannique. Cependant il s'empresse d'ajouter qu'il ne prendra jamais une décision pouvant affecter en quoi que ce soit le gouvernement d'un Dominion, sans amples consultations préliminaires avec ce dernier.

D'ailleurs, selon les termes de l'alinéa 5 (2), un Dominion

(1) Cf. *Times* du 17 septembre 1927.

(2) « Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil ».

sera invité à envoyer un représentant qui assistera aux réunions du Conseil « en qualité de membre », lorsqu'il s'agira d'une question l'intéressant directement et susceptible d'augmenter ses charges. Ce paragraphe est des plus importants, car il donne aux Dominions un droit de *veto*.

D'une façon générale (1), les décisions prises aussi bien par l'Assemblée que par le Conseil exigent l'unanimité des membres pour être exécutoires. H. D. Hall (2) soutient que cette unanimité nécessaire rend les votes particuliers moins importants. Il nous semble, au contraire, que l'unanimité donne une influence considérable à la voix d'un seul Dominion. Malgré l'accord de tous les autres membres, un seul Dominion peut faire obstacle et empêcher qu'une décision de l'Assemblée ou du Conseil devienne exécutoire.

ART. 8. — Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

L'art. 8, qui a pour but de réduire les armements des Etats souverains, n'a-t-il pas l'effet contraire sur les Dominions ? Ne les oblige t-il pas à augmenter leurs forces militaires et navales jusqu'au « minimum nécessaire avec leur sécurité nationale » afin d'être capables de remplir effectivement leurs obligations de membres ?

Le premier rapport de la Commission du désarmement constate, en effet, que depuis la fin de la guerre et la naissance de la S.D.N. le pays qui comparativement à le plus intensément développé ses armements est la Nouvelle-Zélande.

D'après l'al. 6, les membres de la S. D. N. s'engagent à échanger des informations complètes et sincères sur l'échelle de leurs armements. Les Dominions ont donc le devoir de donner des renseignements sur leurs propres forces (3), mais ils n'ont pas le droit de communiquer ce

(1) L'art. 5 énumère les exceptions.

(2) Cf. H. D. Hall : « The British Commonwealth of Nations. »

(3) En fait, en ce qui concerne les forces militaires et navales, les communications se font par l'intermédiaire du gouvernement impérial.

qu'ils savent au sujet de la Grande-Bretagne. Cette dernière, au contraire, considérée comme titulaire du gouvernement impérial, a le devoir de donner des renseignements sur les forces de toutes les parties de l'Empire, y compris celles des Dominions.

ART. 10. — *Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.*

Parmi tous les articles du Pacte l'art. 10 est certainement celui qui a fait couler le plus d'encre et qui a soulevé les plus nombreuses et les plus acerbes critiques.

Au Canada et aux Etats-Unis particulièrement, on a présenté les objections suivantes :

1^o L'article 10 ne consacre-t-il pas le présent *status* des membres de la S.D.N.? Cette dernière n'a-t-elle donc pas le devoir d'empêcher tout changement dans la situation constitutionnelle et internationale des nations britanniques? A. Keith (1) le soutient et assure que la S. D. N., loin d'être un danger pour l'unité de l'Empire, établit au contraire un lien indissoluble entre ses parties qui sont nommées dans l'Annexe du Pacte.

Cependant cette interprétation est repoussée dès le début par les auteurs mêmes du Pacte. L'article 10 n'a pas pour but d'empêcher l'évolution nécessaire à la vie des États, et ne transforme pas la S. D. N. en une « Sainte Alliance » ayant pour principe la politique d'intervention dans les affaires intérieures de ses membres; selon ses termes mêmes l'art. 10 ne s'appliquera qu'en cas d'« agression extérieure ». Il est d'ailleurs d'accord avec le paragraphe 8 de l'art. 15 qui déclare catégoriquement que « si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ».

(1) Cf. A. Keith : « Dominion Home Rule in practice. »

Mais, en ce qui regarde l'Empire britannique et les Dominions, qu'entend-on par « agression extérieure » et « juridiction domestique ? » Supposons que l'Australie attaque la Nouvelle-Zélande. S'agira-t-il d'une « agression extérieure » ou d'une affaire rentrant dans la « juridiction domestique » d'une des parties ? Deux réponses sont possibles.

a) Au point de vue du représentant de l'Empire au Conseil et de la délégation britannique à l'Assemblée, la question rentre dans le cas de la « juridiction domestique ». Il n'est pas question d'agression extérieure, mais de dispute entre deux membres de l'Empire représentés tous les deux à la S. D. N. par la délégation de l'Empire. L'affaire n'est pas internationale ; elle est constitutionnelle.

b) Le représentant de la Nouvelle-Zélande sera toutefois parfaitement fondé à faire valoir la thèse contraire ; l'attaque de l'Australie, qui est un membre distinct de la S. D. N. est une agression extérieure. Seuls les différends entre ses propres provinces sont, pour la Nouvelle-Zélande, du ressort de sa juridiction intérieure.

En somme, le problème peut se poser de la façon suivante : les Dominions ont-ils ou n'ont-ils pas un *status international* à la S. D. N. ?

Or, afin de répondre à la question, il nous faut laisser de côté les thèses dissidentes de l'Empire britannique et de la Nouvelle-Zélande et nous placer à un troisième point de vue : celui de la S. D. N. elle-même. Est-il possible de soutenir qu'un différend entre deux membres rentre dans la juridiction d'un troisième membre ? Le Conseil ne peut se déclarer incomptétent dans ce cas et donnera certainement la préférence à la thèse de la Nouvelle-Zélande. L'attaque de l'Australie sera considérée comme une agression extérieure et, par conséquent, l'art. 10 du Pacte s'appliquera.

D'ailleurs si l'Empire britannique est intéressé dans la question, il n'est pas littéralement « partie » et l'exception de l'al. 15 (1) ne peut donc pas s'appliquer.

2^e L'article 10 en flagrante contradiction avec la doctrine de Monroë, constitue le principal obstacle à l'entrée des Etats-Unis dans la S. D. N. Au Canada même il soulève de violentes objections : Le Canada serait-il désormais forcé de

(1) Juridiction domestique de cette partie (cf. al. 8, art. 15).

participer aux disputes européennes sur la simple décision d'un Conseil dans lequel, en 1919, il n'a aucun représentant ?

On peut répondre facilement à cette objection. Même non représenté au Conseil, un Dominion ne sera jamais chargé d'une obligation active ou passive contre son gré. Nous avons vu, en effet, que l'al. 5 de l'art. 4 lui donne un droit de véto dans toutes les matières qui l'intéressent directement, et l'art. 21 du Pacte l'autorise, avec un certain illogisme, à continuer la politique d'isolement connue sous le nom de doctrine de Monroë.

Les Dominions, en effet, répugnent d'abord à se mêler des affaires européennes. Ils ne sont pas parties au projet de traité d'alliance de 1919 entre la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis et, plus tard, ils se désintéressent des accords de Locarno.

Cependant, devenus membres de cette Société des Nations qui a pour but principal d'assurer la paix en Europe, de plus en plus, et surtout depuis que certains d'entre eux ont acquis des sièges au Conseil, ils abandonnent leur politique primitive d'isolation.

ART. 11. — Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareils cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

Il est en outre déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur toutes circonstances de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne harmonie entre nations dont la paix dépend.

Donc, dans le cas de guerre ou de menace de guerre entre deux Dominions signalée par un membre de la S. D. N. (1), le Secrétaire général convoquera immédiat-

(1) Qui pourrait être en même temps membre du Commonwealth britannique.

tement le Conseil, qui se saisira de la question. Ainsi la S. D. N. pourrait être appelée à intervenir dans ce que le gouvernement impérial considère encore comme les affaires interieures et constitutionnelles de l'Empire.

Sir W. Moore (1) attire l'attention sur la situation anormale de la Couronne dans ce cas. Il est impossible, selon lui, de concevoir une dispute entre deux membres du Commonwealth britannique, car le Roi qui représente à la fois ces deux membres n'est qu'une seule personne. Cet argument me semble très superficiel. Il est évident que le Roi aurait une situation des plus illogiques et des plus embarrassantes s'il restait le représentant de deux membres ennemis ; mais, en pratique, le Roi, c'est-à-dire le gouvernement britannique ou s'effacerait et refuserait de voter sur la question, ou interviendrait et deviendrait alors partie dans la dispute.

L'art. 11 et les suivants s'appliquent à tous les membres de la S. D. N. A. Keith (2) lui-même qui, ardent impérialiste, est loin d'être impartial, concède que « bien qu'à la rigueur on pourrait soutenir que les art. 11, 12, 13 et 15 ne sont pas applicables aux Dominions, en justifiant cette opinion par les termes d' « indépendance politique existante » employés par l'art. 10 qui évidemment ne considère que les Etats pleinement souverains, cette opinion serait sujette à une objection fondamentale : elle apporterait dans le Pacte un élément d'incertitude qui n'est pas nécessaire et qui d'ailleurs, selon toutes probabilités, est illégitime ».

L'al. 2 de l'art. 11 s'applique-t-il aussi aux différentes Nations du Commonwealth qui sont membres de la S. D. N. ? Nous n'hésitons pas à répondre affirmativement, bien qu'en pratique la S. D. N. n'interviendrait probablement que si le gouvernement impérial se montre impuissant à résoudre le conflit.

ART. 12. — Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entrainer une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage,

(1) Cf. Sir W. H. Moore : *The Dominions and Treaties* (*Journ. of Compar. Legislt.* 1926, p. 21).

(2) Cf. A. Keith : *The War and the Dominions* ».

soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

Les Nations du Commonwealth britannique qui sont membres de la S. D. N. ont donc la possibilité de soumettre leurs disputes, tout au moins subsidiairement, à un tribunal arbitral international

Cependant il leur a toujours répugné de s'adresser à des arbitres étrangers (1). Afin de mieux échapper à l'arbitrage international, on a même proposé d'établir un système d'arbitrage interimpérial. Remarquons que ce ne serait pas contraire aux principes de la S. D. N. A Keith (2) propose de donner au Comité judiciaire du Conseil privé de la Couronne, ayant reçu dans son sein des juges de chaque Dominion, des compétences identiques à celles que possède la Cour suprême des Etats-Unis ; cette dernière est, en effet, compétente en ce qui regarde les différends entre deux ou plusieurs Etats américains. « La sentence des arbitres, remarque Keith, ne lierait pas de plein droit la Grande-Bretagne ou un Dominion, mais on ne peut douter qu'elle ne reçoive au moins autant de respect que la sentence d'un tribunal international ».

Cependant, la composition d'un tel tribunal d'arbitrage interimpérial serait très délicate et peut-être bien impossible en pratique. Dans quelles proportions la Grande-Bretagne, l'Etat libre d'Irlande, chacun des Dominions et l'Inde seraient-ils représentés ?

L'exemple des Etats-Unis n'est pas probant ; on ne peut en effet comparer la situation constitutionnelle toute spéciale du Commonwealth des Nations britanniques avec l'« Etat fédératif » que représentent d'une façon caractéristique les Etats-Unis d'Amérique.

ART. 13. — L'arbitrage selon le Pacte de la S. D. N. n'est pas obligatoire. Pour qu'il ait lieu il faut que les deux parties soient d'accord. Il est fort peu probable qu'un différend

(1) Cf. à ce propos la Conférence impériale de 1926.

(2) Cf. A. B. Keith, *Dominion Home Rule in practice*, pp. 62-63.

dans lequel un ou plusieurs membres du Commonwealth sont parties, soit soumis à l'arbitrage international.

ART. 14. — L'art. 14 crée une Cour permanente de Justice internationale. Cependant les Dominions n'ont pas reconnu les cas de juridiction obligatoire proposés par l'art. 36 du statut de la Cour. Vis-à-vis des Dominions, la juridiction de la Cour reste donc facultative comme l'arbitrage.

Les juges de la Cour permanente sont nommés à la fois par le Conseil et par l'Assemblée de la S. D. N. Ils sont choisis dans une liste de candidats présentés par les groupes nationaux de la Cour permanente d'arbitrage. Dans cette liste, chaque membre de la S. D. N. a droit à quatre candidats, dont deux peuvent être des nationaux.

Afin de pouvoir désigner deux Canadiens comme candidats, le Canada a édicté un « Act » définissant la nationalité canadienne, ainsi qu'un statut établissant des règles pour la naturalisation et la dénaturation (1).

Cet exemple montre l'influence pratique de la S. D. N. sur l'évolution des Dominions. Au sein de la S. D. N., ils jouissent des mêmes droits et sont sujets aux mêmes obligations que les autres membres qui sont des Etats souverains. Afin d'être traités sur un pied d'égalité avec les membres Etats souverains, ils doivent évidemment posséder des institutions identiques à celles de ces Etats.

ART. 15. — *S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entrainer une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'art. 13, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire-général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet.*

Dans le plus bref délai, les Parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il

(1) Rappelons que, depuis 1914, il existe une naturalisation impériale.

y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout Membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties...

Aux termes de l'al. 1, les Membres de la S. D. N. s'engagent à porter devant le Conseil leurs différends qui n'ont pas été soumis à un Tribunal arbitral ou à la Cour permanente de justice internationale. Remarquons, qu'il n'est pas nécessaire que les deux parties soient d'accord, il suffit que l'une d'entre elles notifie le différend au Secrétaire général.

Supposons le cas d'une dispute entre le Commonwealth d'Australie et la Nouvelle-Zélande, tous deux membres du Commonwealth britannique et membres de la S. D. N. La Nouvelle-Zélande ayant notifié le différend au Secrétaire-

général, le Conseil s'en serait saisi. Le délégué de l'Empire britannique, représentant à la fois les deux parties, n'aurait pas de droit de vote ; mais le délégué du Canada ? Il lui serait difficile évidemment de rester impartial, ses intérêts étant trop fortement engagés ; cependant son abstention semble devoir être plus une question de tact qu'une question de droit.

Si, à l'unanimité, le Conseil déclare que le Commonwealth d'Australie est l'agresseur, l'Australie sera mise à l'index par tous les membres de la S. D. N. ; quelle sera dans ce cas la situation de la délégation de l'Empire ? Continuera-t-elle à représenter les intérêts australiens ? Elle déclinerait probablement la représentation de l'Australie qui serait par conséquent mise à l'index aussi bien dans le Commonwealth britannique que dans la S. D. N. Cependant il est vain de discuter le cas juridiquement, car si la question se présentait un jour, on la résoudrait d'une façon essentiellement politique et en s'inspirant directement de circonstances que nous ne pouvons prévoir.

Si une dispute intervient entre un ou plusieurs membres du Commonwealth et une puissance étrangère, les autres Nations britanniques seront-elles considérées comme parties et devront elles s'abstenir de voter ?

« Le gouvernement impérial et les gouvernements des Dominions, assure Mr. Rowel en répondant aux objections des Etats Unis (1), se sont mis d'accord et ont déclaré que, si une dispute surgit entre une partie de l'Empire et une puissance étrangère, et, n'étant pas soumise à l'arbitrage, est référée par le Conseil à l'Assemblée, toutes les parties de l'Empire seront considérées comme intéressées et ne prendront pas part au vote ».

Cependant, l'accord des gouvernements dont parle Mr. Rowel ne peut être trouvé dans aucun document officiel. Mr. Mackensie King, premier Ministre du Canada, soutient au contraire que dans le cas d'une dispute entre un membre du Commonwealth et une puissance étrangère, les autres membres du Commonwealth représentés à la S. D. N. conservent leur droit de vote car ils ne sont pas « parties ».

(1) Discours du 11 mars 1920 au Parlement canadien dans discussion sur le traité de paix avec la Bulgarie.

D'après l'al. 7 si, en cherchant à solutionner un différend, le Conseil n'est pas unanime, les Dominions agiront « comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ». Ces raisons de droit et de justice devront l'emporter dans leur décision sur la considération de leurs devoirs de membres du Commonwealth britannique.

Nous avons déjà parlé de l'al. 8 et nous avons conclu qu'il ne s'applique pas à l'Empire britannique, mais à chacun des Dominions représentés séparément à la S. D. N.

L'al. 8 assure le respect de l'autonomie absolue que les Dominions ont toujours défendue si farouchement et réserve une question qui leur tient particulièrement à cœur ; le pouvoir de limiter l'immigration orientale.

Si les Dominions sont les adversaires déclarés du Protocole de Genève, c'est principalement parce que celui-ci (cf. art. 3) détruit en partie la réserve de l'al. 8 de l'art. 15 du Pacte.

Si, aux termes de l'al. 9, le Conseil charge l'Assemblée de solutionner un différend dont il est saisi, les nations britanniques, étant d'accord, jouiront d'une influence considérable. Remarquons cependant qu'elles ne sont aucunement obligées d'exprimer une même opinion.

ART. 16. — Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les Membres de la Société conviennent en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients

qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil.

L'art. 16 est un des plus importants et des plus dangereux en ce qui concerne le Commonwealth ; mais est-il réellement capable, comme on lui a souvent reproché, de causer une guerre entre deux nations britanniques ?

Supposons que la Grande-Bretagne déclare la guerre à une puissance étrangère sans observer les art. 12, 13 ou 15 du Pacte ; elle sera considérée, aux termes mêmes de l'art. 16 comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la S. D. N. y compris ses propres Dominions. Ceux-ci seront-ils forcés d'entrer en lutte armée contre leur « mère patrie » ? Non, et pour les deux raisons suivantes :

a) Il est évident que, dans ce cas, le Conseil évitera de demander des contingents de troupes aux Dominions (cf. al. 2).

b) Les Dominions ne pourront être entraînés dans une lutte armée vis-à-vis de la Grande-Bretagne contre leur gré.

En vertu de l'al. 8 de l'art. 4 du Pacte ils doivent être appelés à se prononcer au Conseil « en qualité de membres » chaque fois qu'une question les concerne spécialement (1).

Il est donc évident que leur participation à une lutte armée contre la Grande-Bretagne ne pourrait être décidée sans leur consentement.

Cependant, ils devront quand même rompre immédiatement toutes relations commerciales et financières avec la Grande-Bretagne. Leur devoir de membre de la S. D. N.

(1) « Tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil ».

leur prescrit de supporter les autres membres dans leur action de blocus contre la puissance qui n'a pas observé le pacte. Ils ne peuvent pas, malgré leur situation spéciale, se soustraire à une seule des obligations prescrites par le Pacte. L'art. 20 est catégorique ; leur devoir de membres de la S. D. N. doit l'emporter sur leur devoir de membres du Commonwealth britannique.

Nous pouvons encore supposer, bien que l'hypothèse soit très improbable, que la Grande-Bretagne soit expulsée de la S. D. N., selon la procédure indiquée par l'al. 4. Dans ce cas elle ne pourrait plus diriger ni influencer en quoi que ce soit la politique de ses Dominions restés membres de la S. D. N. Logiquement, l'Empire britannique ne pourrait plus exister.

ART. 18. — Les traités conclus entre deux ou plusieurs Dominions et la mère-patrie, doivent-ils être enregistrés au Secrétariat pour entrer en vigueur ? Une question préalable se pose : sont-ce bien des traités ? Certains auteurs ont soutenu que c'étaient des accords entre Etats confédérés. Cependant, comme on le verra plus loin, l'Empire britannique n'est pas une Confédération d'Etats et il semble bien qu'il faille considérer les accords passés entre différents membres de la S. D. N. comme des traités internationaux. P. Fauchille (1) essaye de distinguer en ce qui concerne les Dominions deux classes de traités :

1^o Les traités externes, c'est-à-dire entre un ou plusieurs membres du Commonwealth britannique et une ou plusieurs puissances étrangères.

2^o Les traités internes, c'est-à-dire entre deux ou plusieurs membres du Commonwealth britannique.

Cependant même les traités de cette dernière catégorie doivent être enregistrés au secrétariat de la S. D. N. pour entrer en vigueur.

Un incident s'est produit, à propos du soit-disant traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du 6 décembre 1921, qui donne à l'Etat libre un *status* analogue à celui du Canada. Ce soi-disant traité est enregistré par le Secrétariat comme un traité international. Ce fait soulève en 1924 de violentes

(1) Cf. P. Fauchille : « Traité de Droit international. »

réclamations de la part de Sir Chamberlain, qui soutient que l'accord en question n'est pas un traité international mais une charte accordée par la Grande-Bretagne à l'Irlande, laquelle en 1921 faisait encore partie du Royaume-Uni, et que, par conséquent, la Société des Nations n'a rien à voir dans cette affaire qui est purement intérieure.

Il transmet à la S. D. N. la communication suivante :

« Depuis l'entrée en vigueur du Pacte, le gouvernement de S. M. n'a jamais considéré qu'une convention quelconque conclue sous les auspices de la S. D. N. soit susceptible de régler les relations « internes » des différentes parties de l'Empire britannique. Le gouvernement de S. M. considère donc que les prescriptions de l'art. 18 du Pacte ne sont pas applicables aux articles de l'accord du 6 décembre 1921. »

Remarquons cependant, que, chaque fois qu'une convention est conclue sous les auspices de la S. D. N., le gouvernement britannique prend grand soin de régler les relations des différentes parties de l'Empire *inter se*; c'est, en quelque sorte, contredire l'assertion si catégorique de Sir Chamberlain.

D'ailleurs à propos de l'accord entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, il ne s'agit que d'une divergence sur une question de qualification. Le problème est le suivant : est-ce une charte ou un traité ? Il n'est pas question de discuter si un traité doit oui ou non être enregistré au Secrétariat de la S. D. N.

ART. 19. — L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Il est évident que les « Acts impériaux » ne doivent pas être considérés comme des traités. Le « British North America Act », l'« Act constitutionnel du Commonwealth d'Australie », l'« Union Act » de l'Afrique du Sud etc., échappent donc complètement au contrôle de la S. D. N.

Mais l'Art. 19 surtout depuis les résolutions prises par les Conférences impériales de 1923 et de 1926, est susceptible de s'appliquer dans le cas de traités entre un ou plusieurs

membres du Commonwealth représentés à la S. D. N. et une ou plusieurs puissances étrangères ou même dans le cas de traités entre deux ou plusieurs membres du Commonwealth représentés à la S. D. N.

ART. 20. — *Les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes inter se incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.*

Si, avant son entrée dans la Société, un Membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

L'art. 20 établit très clairement la supériorité de la S. D. N. sur le Commonwealth britannique et l'étendue de son autorité sur les Dominions. Leurs obligations de membres du Commonwealth doivent céder le pas devant leurs obligations de membres de la S. D. N.

C. D. Allin (1) commente l'art. 20 dans les termes suivants : « Aussi longtemps que les relations des diverses parties de l'Empire n'affectent que celles ci, il est vrai qu'il faut leur laisser un caractère exclusivement constitutionnel ; mais, dès qu'elles touchent, en outre, aux droits et aux devoirs d'un Dominion en tant que membre de la S. D. N., ou en tant que partie indépendante à un traité international, elles deviennent des questions internationales et sont alors susceptibles de décisions internationales. »

ART. 21. — *Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.*

Le Commonwealth des Nations britanniques est-il une entente régionale ayant pour but de maintenir la paix ? On ne

(1) Cf. Prof. C. D. Allin : « Le statut international des Dominions britanniques ». (*Rev. de Dr. intern. et de législation comparée*, 1925).

peut le soutenir si l'on interprète littéralement l'adjectif « régional » car les différentes parties du Commonwealth sont réparties dans les cinq continents.

Les liens qui unissent les nations britanniques peuvent à la rigueur rentrer dans la catégorie générale d'« engagements internationaux ».

Bien que les relations entre les Dominions et la Grande-Bretagne aient été, à l'origine, essentiellement constitutionnelles, il est permis de soutenir que, sous l'influence de la guerre et de la S. D. N., elles sont devenues plus ou moins internationales.

Ce qu'il faut retenir de l'art. 21, c'est que le Groupe britannique n'est pas, en théorie, contraire à la S. D. N. Schücking et Hall remarquent que des groupements d'Etats sont même souhaitables, car le travail fait dans un groupe facilite la tâche de la S. D. N.

ART. 22. — Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

En qualité de « nations développées ayant acquis un certain degré de civilisation » plusieurs Dominions deviennent *mandataires* de territoires ayant appartenu aux peuples vaincus.

C'est un homme d'Etat de l'Union de l'Afrique du Sud, le Général Smuts qui, après avoir été à la tête de la politique annexioniste, a eu l'idée du système des trois caté-

gories de mandats : A., B et C. Les mandats C ne sont créés d'ailleurs que pour donner satisfaction aux Dominions qui auraient voulu purement et simplement annexer les anciennes colonies allemandes. Ils s'appliquent, selon l'art. 22 aux territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Ce sont des mandats de cette dernière catégorie que reçoivent le Commonwealth d'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Union de l'Afrique du Sud.

Comment et de qui, les Dominions reçoivent-ils leurs mandats ?

a) Un « Act » impérial du gouvernement de Londres confère au Commonwealth d'Australie en 1920, un mandat sur la Nouvelle-Guinée. Cet Act, qui considère la possession allemande de Nouvelle Guinée comme une unité, donne au Gouverneur général d'Australie le pouvoir d'accepter le mandat.

L'administration du territoire sera assurée par un fonctionnaire nommé par le Gouverneur général.

Aux termes de l'art. 22 du Pacte, les territoires mandatés de la 3^e catégorie doivent être « administrés sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire ... »

Toutefois, selon l'Act impérial de 1920, les mesures prises par le Parlement australien ne pourront être étendues à la Nouvelle-Guinée que par une « ordonnance spéciale » du Gouverneur général. Cette ordonnance devra recevoir l'approbation des deux chambres du Parlement dans les 14 jours qui suivront son élaboration.

L'Act impérial de 1920 contient enfin les garanties prescrites par l'art. 22 du Pacte.

Il faut remarquer qu'un tel système de mandats n'est pas une nouveauté pour l'Australie. Celle-ci administre l'Île de Papua depuis 1905 selon les mêmes principes. La seule différence entre les systèmes d'administration de Papua et de

Nouvelle Guinée, c'est dans ce dernier cas, l'obligation du rapport annuel à la S. D. N.. qui doit être fait par le Gouverneur général.

b) Un Act du Parlement de Nouvelle-Zélande accepte en 1919 un mandat sur l'île de Samoa ; cependant cet Act n'étant pas considéré comme légalement suffisant, c'est un « Ordre en Conseil » impérial qui, le 11 mars 1920, autorise le Parlement de Nouvelle-Zélande à légiférer sur Samoa. Un « Samoa Constitution Order » de 1920 règle l'organisation constitutionnelle du territoire mandaté.

L'Administrateur est sous le contrôle direct du Ministre des Affaires extérieures de Nouvelle-Zélande.

Le Conseil législatif est composé de l'Administrateur, de quatre membres officiels et d'un nombre égal ou moindre de membres non officiels nommés par le Gouverneur général. Les pouvoirs du Conseil sont limités par l'art. 22 du Pacte de la S. D. N.

Samoa possédera une Haute-Cour avec juridiction civile et criminelle. Cependant, la Cour suprême de Nouvelle-Zélande, qui est la Cour d'appel, se réserve la possibilité d'exercer sa juridiction sur toutes matières civiles.

c) Alors que les mandats sur la Nouvelle-Guinée et sur Samoa ont été conférés à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande par le gouvernement impérial, l'Union de l'Afrique du Sud reçoit un mandat sur le Sud-Ouest Africain directement des Puissances alliées et associées. Un « Union Act » du Parlement de l'Union accepte le mandat. La Grande-Bretagne est restée absolument étrangère à l'affaire et n'a pas eu un mot à dire ; on peut donc se demander si le Parlement de l'Union n'a pas outrepassé ses pouvoirs ? Il répond lui-même à cette question délicate en assurant que l'administration du Sud-Ouest Africain est essentielle « à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement » de l'Union de l'Afrique du Sud et que, par conséquent, le Parlement de l'Union n'a pas dépassé la limite des pouvoirs qui lui ont été expressément conférés par l'« Union Act » de 1909.

L'administration du Sud-Ouest Africain est identique à celle de Samoa et à celle de la Nouvelle-Guinée. Le fonctionnaire principal est nommé l'Administrateur.

Des tribunaux civils sont créés sur le territoire, et, un peu plus tard, en 1920, une Cour supérieure d'appel.

d) Le cas de l'île de Nauru est unique parmi les territoires mandatés.

Le mandat sur l'île de Nauru est conféré par les Puissances Alliées et Associées à l'Empire britannique, en d'autres termes à la Grande-Bretagne. Cependant si l'on considère sa situation géographique (1) et le fait que pendant la guerre l'île était occupée par les troupes australiennes, le mandat aurait dû être confié à l'Australie ou à la Nouvelle-Zélande.

Remarquons que, dans le cas particulier, le mandat, loin d'être une charge, est une source de profit, car l'île de Nauru contient de très riches phosphates. C'est ce qui explique que l'Australie et la Nouvelle-Zélande le réclament avec tant de tenacité.

Le gouvernement impérial déclare alors que le mandat, ainsi que l'exploitation des phosphates, sera exercé en commun par le Royaume Uni, le Commonwealth d'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Ces trois mandataires, chacun à leur tour, nommeront un Administrateur pour 5 ans ; le premier Administrateur est nommé par le Commonwealth d'Australie.

L'extraction des phosphates sera contrôlée par une Commission de 3 membres, chacune des Puissances mandataires étant représentée par un membre.

Les trois Parlements intéressés ratifient cet accord.

Une telle délégation de mandat, qui n'est prévue ni par l'art. 116 du Traité de Versailles, ni par l'art. 22 du Pacte de la S.D.N., peut toutefois se comprendre, si l'on considère la situation spéciale de l'Empire britannique après la guerre. Elle n'aurait pas été possible si l'Empire britannique était autre chose qu'un Groupe de Nations.

Il faut remarquer que le fait d'avoir confié des mandats aux Dominions classe ces derniers dans une catégorie supérieure parmi les membres de la Société des Nations. Puisqu'on leur confie des territoires à protéger, à administrer, à gouverner même, c'est qu'on reconnaît non seulement leur aptitude à se gouverner eux-mêmes, mais aussi leur autorité morale.

(1) D'après l'art. 22 il faut considérer la situation géographique en choisissant un mandataire.

III. — Conclusions

Nous avons remarqué en analysant l'art. 1 que formellement l'unité de l'Empire avait été respectée dans l'Annexe du Pacte, de même que précédemment dans le Préambule du Traité de Versailles. Il faut cependant noter une différence essentielle entre les représentations des Dominions au Traité de Versailles et à la S. D. N. : la première est temporaire, la seconde est permanente. Les Dominions jouissent désormais d'une égalité complète de droits et de devoirs avec les autres membres de la S. D. N. qui sont cependant normalement des Etats souverains.

A Paris, l'Empire britannique est considéré comme une unité : Il ne dispose que d'une voix, ses différentes parties sont donc forcées de se soumettre à une politique commune. A la S.D.N., au contraire, les membres de l'Empire possèdent des voix distinctes, indépendantes, et sont capables de soutenir des politiques différentes et même opposées. Ainsi, le Canada vote pour l'admission de l'Arménie dans la S.D.N., alors que la Grande-Bretagne y est franchement hostile. L'Union de l'Afrique du Sud voudrait admettre l'Albanie, alors que, prenant pour prétexte les frontières imprécisément délimitées de cette dernière, la Grande-Bretagne s'y oppose fortement.

Enfin, si nous sommes arrivés à la conclusion que le Traité de Versailles ne conférait pas un *status* international aux Dominions, c'est, en grande partie, parce que leurs représentants avaient reçu les pleins pouvoirs en vue de pouvoir négocier et signer le Traité du Roi sur l'avis du Secrétaire d'État pour les Affaires étrangères, c'est-à-dire du gouvernement impérial.

A la S. D. N. les représentants des Dominions sont nommés directement par leurs propres gouvernements, sans immixtion possible du gouvernement impérial. Les Dominions communiquent directement avec le Secrétariat sans passer par Londres. Ils ont, il est vrai, la possibilité de faire certaines communications par l'intermédiaire du gouvernement impérial qui, à la forme, continue à les représenter, mais dans ce cas celui-ci n'a pas le droit d'intercepter ou de modifier en quoi que ce soit les dites communications.

Après avoir analysé les articles du Pacte et la nouvelle situation des Dominions, nous ne pouvons pas ne pas être persuadés qu'ils ont enfin acquis, tout au moins dans le cercle de la S. D. N. un *status international*. L'admission dans la S.D.N. est d'ailleurs généralement reconnue comme une forme nouvelle de reconnaissance de la personnalité internationale.

On peut se demander toutefois quels sont l'étendue et le degré de cette reconnaissance ? Confère-t-elle aux Dominions le titre et la qualité d'Etats ? Il faut remarquer que les documents officiels, prudemment n'ont jamais qualifié les Dominions d'Etats (1).

Ainsi l'art. 34 du Statut de la Cour Permanente de Justice internationale parle des « Etats ou des membres de la Société des Nations ». Pourquoi ne pas dire les « Etats membres de la S. D. N. » ? Parce que l'on hésite encore à reconnaître aux Dominions le titre d'Etat.

De même on ne peut pas dire que les Dominions sont des Etats parce qu'on leur a confié des mandats. L'art. 22 du Pacte ne parle que de « Nations développées » et non pas d'Etats.

Pour Lloyd George ce sont des Etats. Pour Sir John Salmond, juge de la Cour suprême de Nouvelle-Zélande, les Dominions n'ont pas qualité d'Etats, mais seulement « un titre à être traités, dans la mesure du possible, comme s'ils étaient indépendants ». Nous ne croyons pas utile d'introduire une fiction si subtile. Bornons-nous à remarquer que si, d'une manière générale, on se refuse à qualifier les Dominions d'Etats, ils sont appelés, en tant que membres de la Société des Nations, à remplir des obligations telles, que jusqu'ici seuls les Etats pouvaient remplir. On peut citer, à titre d'exemple, l'obligation, résultant de l'art. 10 du Pacte, de garantir l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des autres membres.

Mais si la personnalité internationale des Dominions a été reconnue par les Etats de la S. D. N., quelle est leur situation, vis-à-vis des Etats qui, comme les Etats-Unis d'Amérique ou la République des Soviets, n'ont pas adhéré au pacte ? On est forcé de constater que, vis-à-vis de ceux-

(1) L'art. 1 alinéa 2 du pacte emploie les termes suivants : « Tout Etat, Dominion ou Colonie, qui se gouverne librement ».

ci, les Dominions n'ont pas acquis un *status international* par le fait de leur entrée dans la Société des Nations ; il faut de la part de ces Etats non-membres, une reconnaissance de *status* séparée, « de jure » ou « de facto ».

Cela explique pourquoi le Canada attribue une telle importance au « Halibut Fisheries Treaty » de 1923, conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, le fait de négocier un tel traité indiquant de la part des Etats-Unis une reconnaissance *de facto* du *status international* du Canada.

Il est permis toutefois d'espérer l'universalité de la Société des Nations dans l'avenir ; à ce moment, la situation internationale des Dominions serait universellement consacrée. Actuellement déjà, l'influence et l'autorité morale de la Société des Nations sort de ses cadres déborde au delà de ses membres.

Un Dominion ne peut pratiquement avoir trois situations différentes, et même quatre, suivant le point de vue où l'on se place :

1^o Vis-à-vis des membres de la Société des Nations,

2^o Vis-à-vis des Etats non membres de la Société des Nations.

3^o Vis-à-vis des membres du Commonwealth britannique autres que la Grande-Bretagne.

4^o Vis-à-vis de la mère-patrie.

Ces quatre situations impliquant des droits et des devoirs, qui chevauchent parfois les uns sur les autres, sont susceptibles d'engendrer des difficultés très grandes.

Les Dominions doivent n'avoir pratiquement qu'une seule situation internationale. Il est permis de prévoir un proche avenir où ils jouiront d'un *status international* aussi bien vis-à-vis des Etats membres que vis à-vis des Etats non membres de la Société des Nations. La reconnaissance de la part de ces derniers n'est qu'une question de temps.

II. — LE NOUVEAU « STATUS » ET LA PRATIQUE INTERNATIONALE

Dans le paragraphe précédent, nous sommes arrivés à cette conclusion : si la personnalité internationale des Dominions est reconnue dans le cercle des membres de la

S. D. N., en dehors de ce cercle elle n'existe pas de plein droit. Afin que les Dominions jouissent universellement d'un *status* international, celui-ci doit être reconnu « de jure » au moyen d'une déclaration formelle, ou « de facto » par le fait de relations diplomatiques entretenues avec eux par les Etats non-membres de la S. D. N.

Quelle a été l'attitude de ces derniers vis-à-vis des Dominions dans la pratique internationale ?

A) CONFÉRENCE DE WASHINGTON

En 1921, les Etats-Unis n'invitent pas les Dominions à la Conférence sur le désarmement de Washington. N'ayant ratifié ni le Traité de Versailles, ni le Pacte de la S. D. N., ils n'ont pas reconnu le *status* international des Dominions et affectent de l'ignorer. Selon la forme de leur invitation, ils considèrent l'Empire britannique comme une unité.

Certains Dominions s'émeuvent. Ne pas être invités à la Conférence de Washington n'est-ce pas une atteinte à la situation internationale qu'ils croient avoir acquise ? Le Général Smuts, Premier Ministre de l'Afrique du Sud, réclame avec indignation et adjure le gouvernement impérial de faire des démarches auprès du gouvernement américain afin d'assurer la représentation distincte des Dominions à Washington.

Cependant les Dominions eux-mêmes ne sont pas tous d'accord sur l'attitude à prendre vis-à-vis de la Conférence de Washington. Le Premier Ministre de Nouvelle-Zélande déclare que « l'unité diplomatique de l'Empire a une importance beaucoup plus considérable qu'une petite victoire à propos du *status* international ».

Une fois de plus le défaut de communication intime entre les différentes nations de l'Empire complique la situation. Il faut arriver rapidement à une solution ; on ne peut attendre la prochaine Conférence impériale.

La Grande-Bretagne, désireuse avant tout de ménager les susceptibilités de ses Dominions, entreprend auprès du gouvernement américain les démarches suggérées par le Général Smuts ; mais il lui est impossible de faire changer la forme d'invitation reçue.

Si l'Empire britannique est représenté à Washington par une délégation unique, les Dominions reçoivent toutefois certaines satisfactions ; ils font partie de la délégation britannique et sont nommés séparément dans le Préambule de la même manière que dans le Préambule du Traité de Versailles « En 1921, écrit Johnston (1), les Etats-Unis, en négociant un traité avec tous les Dominions, se sont placés dans la même position envers ceux-ci que les Puissances Alliées et Associées lorsqu'elles ont signé et ratifié le Traité de Versailles. »

Si le Général Smuts déclare triomphalement, après le Traité de Washington, que les Etats-Unis ont reconnu le *status international* des Dominions, nous ne sommes pas d'accord avec lui. Nous avons constaté, en effet, que l'unité de l'Empire avait été parfaitement respectée au Traité de Versailles et qu'on ne peut soutenir que les Puissances alliées et associées, en signant et en ratifiant le dit Traité, aient reconnu un *status international* aux Dominions.

Le parallèle entre la Conférence de la Paix et la Conférence de Washington est complet à cet égard.

De même qu'à Paris, les membres de l'Empire à Washington n'ont pas de voix indépendantes ; ils doivent se plier à une politique commune. De même aussi les représentants des Dominions sont munis des pleins pouvoirs par le Roi sur l'avis du gouvernement impérial. C'est sur le même avis que le Roi ratifie le Traité. Si un des Dominions avait refusé de signer, le traité de Washington aurait quand même été considéré comme liant toutes les nations de l'Empire britannique.

Ces considérations prouvent que l'unité diplomatique de l'Empire à Washington est parfaitement respectée ; au point de vue international, il se présente comme un seul Etat, il ne peut donc être question, comme l'a soutenu le Général Smuts, de reconnaissance de *status international* à Washington.

Les Etats-Unis, il convient de le remarquer, demandent expressément à traiter avec l'Empire britannique considéré comme une unité, expliquant que toute autre procédure de

(1) Johnston : « Dominion Status in International Law » (*American Journal of Intern. Law*, juillet 1927, pp. 481).

représentation est impossible, puisque en 1921, les Dominions n'ont pas de représentants à Washington et n'ont aucune relation diplomatique officielle avec le gouvernement américain.

Or, les Etats-Unis ne peuvent avoir contre leur gré reconnu même « *de facto* » la personnalité internationale des Dominions, car la volonté est un facteur essentiel de la reconnaissance.

En réalité, l'incident de la Conférence de Washington a une morale cruelle ; le *status* international des Dominions n'existe pas en dehors du cercle des membres de la S. D. N. C'est la démonstration frappante de l'avis émis dans le paragraphe précédent.

B) TRAITÉ SUR LA PÊCHE DES FLÉTANS

Les nationalistes canadiens attachent une très grande importance au Traité sur la pêche des flétans dans la Mer de Behring, passé entre le Dominion du Canada et les Etats-Unis d'Amérique en 1923.

Pour la première fois, en effet, un plénipotentiaire canadien nommé ou investi des pleins pouvoirs par le Roi sur l'avis du gouvernement canadien, négocie et signe seul, sans l'assistance de l'Ambassadeur britannique, un traité, avec une puissance étrangère au nom du Canada.

Ce traité est ratifié en octobre 1924 par le Parlement canadien et en 1925 par le Parlement impérial.

Remarquons que, devant ce dernier, il porte le titre de « Traité entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique », alors qu'il est dénommé officiellement aux Etats-Unis « Convention entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne pour la préservation de la pêche des flétans dans l'Océan Pacifique septentrional, y compris la Mer de Behring ».

Il semble, en effet, exister une différence d'interprétation fondamentale entre le gouvernement canadien et le gouvernement des Etats-Unis.

Si pour M. La Pointe, qui est en cette occasion le représentant canadien en traitant avec le Canada les Etats-Unis d'Amérique reconnaissent *de facto* son *status* international,

les juristes américains (1) et les impérialistes anglais ne sont pas d'accord avec lui. Keith soutient que le Canada n'est considéré être qu'une partie de l'Empire et que, par conséquent, le traité lie tout l'Empire. Si l'Ambassadeur britannique n'a pas apposé sa signature, dit-il, c'est qu'en 1923 le Canada, bien que n'ayant pas encore accrédité de Ministre, possède déjà un droit de légation à Washington.

Il semble bien que ce soit l'opinion des Etats-Unis si l'on considère le titre officiel du Traité et la réserve suivante qu'ils ont faite à la ratification : « Le Sénat consent à ratifier... la Convention entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne signée le 2 mars 1923, pour la préservation de la pêche des flétans dans l'océan Pacifique septentrional, y compris la Mer de Behring..... à condition que ni les nationaux, ni les ressortissants, ni les navires, ni les bateaux de quelque autre partie de Grande-Bretagne ne pratiqueront la pêche du flétan contrairement aux prescriptions du présent traité... »,

Sur les instances toutes particulières du Canada, qui leur promet des avantages supplémentaires, les Etats-Unis retirent cette réserve. Cependant ils n'en ont pas moins montré clairement leur intention de traiter formellement avec la Grande-Bretagne (c'est-à-dire en cette occasion l'Empire Britannique), et non avec le Dominion du Canada.

C'est le gouvernement canadien, il est vrai, qui est chargé d'assurer l'exécution du traité de 1923. Mais l'art. 132 du British North America Act lui en donne le pouvoir (2) ; ce n'est donc pas une nouveauté.

La réserve du Sénat américain a été retirée ; le traité n'impose donc des obligations qu'au Canada et non pas à tout l'Empire. Pour cette raison, les Etats-Unis ont avantage à négocier directement avec le Canada, mais ils semblent considérer celui-ci comme une partie de l'Empire britannique et non comme une personnalité internationale indépendante.

(1) Cf. Mackenzie, N. A. M. *The Treaty-Making power in Canada*. (*American Journal of Intern. Law*, juillet 1925).

(2) Cf. Br. N. Am. Act. art : 132 : « Le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires et propres à assurer l'exécution des obligations du Canada ou d'une de ses provinces considérée comme une partie de l'Empire britannique, vis-à-vis des puissances étrangères, dans le cas de traité entre l'Empire et de telles Puissances ».

Remarquons encore que la Conférence impériale de 1923 justifie cette interprétation en déclarant que des traités n'imposant d'obligations qu'à une des Nations de l'Empire ne sont pas contraires aux principes sur lesquels repose l'unité de l'Empire britannique en droit international.

Somme toute, il semble qu'au Canada on ait exagéré l'importance du Traité sur la pêche des flétans. Il marque dans les relations internationales des Dominions avec des puissances étrangères en dehors de la S. D. N. un progrès sur la Conférence de Washington ; cette fois-ci, le représentant du Canada est nommé et muni de pleins pouvoirs par le Roi sur l'avis exprès du gouvernement canadien ; c'est réellement ce dernier qui conduit les négociations.

Cependant nous avons remarqué que, dans la reconnaissance du *status* international, l'intention est un facteur essentiel.

Or, si l'on considère le titre officiel du traité et la réserve à la ratification faite par le Sénat américain, nous ne pouvons soutenir que les Etats-Unis aient considéré en 1923 le Canada comme une personnalité internationale, distincte de l'Empire britannique.

C) TRAITÉ DE LAUSANNE

Le 22 octobre 1922, les gouvernements des Dominions sont informés par le gouvernement impérial que les Puissances ayant participé aux Traités de Paix ont été invitées par la Grande-Bretagne, la France et l'Italie, à une Conférence qui sera tenue à Lausanne, et qui aura pour but de conclure le Traité de Paix définitif avec la Turquie ; que le Secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères, Lord Curzon et le Haut-Commissaire britannique à Constantinople, Sir H. Rumbold, représenteront la Grande-Bretagne, que les Dominions seront informés dans les grandes lignes de la politique que les plénipotentiaires britanniques se proposent de suivre ; enfin, qu'ils seront invités à signer tout nouveau traité ou convention réglant le statut des Détroits.

Cela signifie donc que les Dominions, bien qu'ayant été représentés au Traité de Versailles, ne sont pas invités à la Conférence de Lausanne.

Cette fois, c'est une atteinte au *status international* faite par le gouvernement britannique lui-même.

Le gouvernement canadien n'entend pas se laisser traiter ainsi ; il refuse de se considérer comme lié par les décisions d'une Conférence à laquelle il ne participe pas.

Une correspondance serrée, obstinée de la part des deux parties (correspondance qui durera 18 mois), s'engage entre le « Ministère des Colonies » et le gouvernement canadien. Mr. Mackenzie King, le Premier Ministre, explique l'attitude du Canada dans les termes suivants : « N'ayant été ni invité, ni représenté à la Conférence et pour ces raisons ayant refusé de signer le Traité de Lausanne, le Canada ne se considère lié par aucune des obligations prescrites par le dit traité. Celui-ci ne peut imposer, en effet, des obligations actives qu'aux Nations de l'Empire qui l'ont signé et ratifié ».

Est-ce à dire que le Canada se considère toujours en état de guerre avec la Turquie ? Non, car le Traité de Lausanne a été signé et ratifié par la Grande-Bretagne au nom de tout l'Empire. Au Traité de Lausanne, de même que dans le Traité sur la pêche des flétans, le terme de Grande-Bretagne est encore employé dans son sens primitif qui est synonyme d'Empire britannique (1).

L'attitude très ferme du Canada signifie seulement ceci : En refusant de donner son approbation, le Canada décline toute responsabilité ; celle-ci reste donc entièrement au gouvernement impérial.

Mr. Mackensie King revient à la charge l'année suivante à propos de la Conférence sur les Réparations tenue à Londres. Parmi les sept délégués britanniques, quatre représentent les Dominions et trois l'Empire considéré comme une unité. Afin d'assurer la participation des Dominions on inaugure un nouveau système (2) : « Les représentants des Dominions ou de l'Inde feront partie de la délégation britannique selon le « Panel-system (3) », les représentants qui ont été autorisés à collaborer selon ce système aux réunions de la

(1) Le gouvernement canadien a déclaré ultérieurement qu' « afin de ne pas mettre le gouvernement de Sa Majesté dans l'embarras », il donnait son consentement au traité de Lausanne.

(2) *Journal of the Parl. of the Emp.* vol. V. no 3, July 1924, p. 499.

(3) Les délégués siègent à tour de rôle en qualité de membres. Il n'y a donc jamais plus d'un Dominion siégeant en qualité de membre à la Conférence.

Conférence pourront y assister même lorsque ce n'est pas leur tour de siéger en qualité de membre de la délégation britannique. Cette possibilité de présence permanente assurera leur connaissance des discussions».

Cependant, on prend soin d'ajouter : « Le système est spécial pour cette Conférence et ne doit pas être regardé comme un précédent ».

Ce système, employé dans la Conférence du désarmement et un peu plus tard dans la Conférence interalliée sur le plan Dawes, n'a été recommandé par aucune Conférence impériale et semble donc avoir été très passager.

Il faut le constater : La pratique internationale en dehors de la S. D. N. n'a pas accordé spontanément aux Dominions un rôle proportionné au degré de développement acquis. Elle le lui accorde petit à petit, mais de mauvaise grâce. Le gouvernement britannique lui-même affecte souvent d'ignorer les changements essentiels opérés par la guerre et par la S. D. N. sur le *status* des Dominions. A propos de la politique britannique dans les affaires égyptiennes et de la reconnaissance « de jure » de la République des Soviets par le gouvernement Macdonald, les Dominions ne sont pas consultés.

Cependant, ils ne perdent pas une occasion de faire valoir leurs réclamations et défendent pied à pied le terrain gagné.

Les incidents de la Conférence de Lausanne et de la Conférence de Londres sur le désarmement sont caractéristiques : dans la politique étrangère, la Grande-Bretagne ne peut plus désormais, représenter seule toutes les Nations de l'Empire.

D) REPRÉSENTATION A L'ETRANGER — DROIT DE LÉGATION

En raison de l'importance de ses relations économiques avec les Etats-Unis d'Amérique, le Dominion du Canada obtient, le 10 mai 1920, le droit d'accréditer une légation permanente et indépendante de l'Ambassade britannique auprès du gouvernement de Washington. A vrai dire, ce n'est pas une surprise ; la question avait été discutée au Parlement canadien déjà en 1882, en 1889 et en 1892. Sir

Wilfred Laurier s'était institué le champion de l'idée de la représentation canadienne aux Etats-Unis. Il faut se rappeler aussi que, dès 1910, les consuls étrangers au Canada exercent en pratique des fonctions diplomatiques et qu'en 1918 la « Mission de guerre canadienne » établie à Washington ressemble beaucoup, en fait si ce n'est à la forme, à une mission diplomatique (1) ; elle est en rapports directs avec les départements administratifs américains.

Toutefois, ces précédents ne diminuent pas l'importance de la nouvelle institution ; non seulement c'est une consécration de la situation internationale acquise par les Dominions, mais c'est aussi un facteur d'évolution pour l'avenir.

Quelle va être la situation du Ministre canadien vis-à-vis de l'Ambassadeur britannique ?

La question se pose dans la pratique et aucun texte ne règle les relations entre les deux missions. C'est d'une façon pratique aussi et toute britannique que la question est réglée, provisoirement du moins, par un accord entre la Grande-Bretagne et le Canada.

Aux termes de cet accord, le Ministre canadien sera compétent pour tout acte intéressant exclusivement le Canada ; il agira selon les instructions de son gouvernement. Pour tout acte susceptible d'intéresser une autre nation de l'Empire ou l'Empire lui-même, l'Ambassadeur britannique doit être consulté. En règle générale, ce dernier doit rester en contact aussi étroit que possible avec la légation canadienne, mais il n'est pas responsable d'un acte accompli par cette dernière. S'il est absent, c'est le représentant du Canada qui le remplacera. Cette dernière clause, qui a pour but de maintenir l'unité diplomatique de l'Empire, est quelque peu illogique. Elle soulève les justes critiques de Mr. Mackenzie King et de Mr. La Pointe, qui parviennent à la faire supprimer, au moment de la nomination du ministre canadien, Mr. Massey, en 1926.

Ayant obtenu ce droit de légation active si ardemment désiré, le gouvernement canadien cependant n'envoie pas de Ministre à Washington ; pris au dépourvu il n'a pas de titulaire à ce poste.

L'État libre d'Irlande ayant obtenu un droit de légation

(1) V. à ce propos, Sir Robert Borden : « Constitutional Studies ».

active en 1924, est la première nation britannique qui établit une légation permanente auprès du gouvernement américain. Un accord entre le gouvernement irlandais et le gouvernement de Grande-Bretagne, daté du 24 juin 1924, règle les rapports du nouveau Ministre irlandais avec l'Am-bassadeur britannique. Cet accord est semblable à celui passé en 1920 entre le Canada et la Grande-Bretagne.

En 1926, le Canada établit enfin une légation perma-nente à Washington et en février 1927, les Etats-Unis ac-créditent à leur tour un Ambassadeur auprès du Gouver-nement canadien.

Quel est l'effet de ce droit de légation sur le *status* ?

Hall (1) remarque que le droit de légation ne prouve pas nécessairement la pleine souveraineté. Sous la constitution impériale allemande de 1871, la Bavière avait conservé ce droit (2). Néanmoins c'est une consécration non seulement d'une entière autonomie, mais encore d'un certain degré d'indépendance. Les Etats-Unis étant entrés en relations diplomatiques permanentes avec le Dominion du Canada et l'Etat libre d'Irlande semblent bien cette fois avoir re-connu « de facto » les *status* internationaux de ces deux nations britanniques. Or, au point de vue du Canada en particulier, la reconnaissance des Etats-Unis d'Amérique a plus d'importance réelle que celle de tous les Etats membres de la S. D. N.

Les Etats-Unis, remarquons-le, n'étaient pas forcés d'ac-cepter les représentants diplomatiques de Nations qui ne sont pas à proprement parler des Etats en droit interna-tional. Non seulement ils les ont acceptés, mais ils ont eux-mêmes accrédité une légation permanente auprès du gou-vernement canadien. Cette fois-ci, le facteur d'intention ne fait donc pas défaut.

Se basant sur la phrase suivante de l'accord entre le Canada et la Grande-Bretagne : « Il (le Ministre canadien) sera accrédité auprès du Président et muni des pouvoirs nécessaires par Sa Majesté », Keith affirme que l'unité for-melle de l'Empire et le pouvoir légal du gouvernement im-

(1) Cf. Hall. *International Law*, 1924.

(2) A ce propos : Cf. Laband, *Les relations diplomatiques et consu-laires entre les Etats de l'Empire allemand*, R. D. I. P., t. XI, 1904, pp. 121.

périal ne souffrent aucune atteinte. Il est permis d'en douter. C'est le Roi, il est vrai, qui accrédite les Ministres canadiens et irlandais auprès du gouvernement de Washington, mais sur l'avis exprès des gouvernements canadiens et irlandais. Il n'est en cette occasion que l'instrument de ces gouvernements.

Les Ministres canadiens et irlandais agissent sur les instructions expresses de leurs propres gouvernements.

Le gouvernement impérial lui-même n'est pas certain de n'avoir pas porté atteinte à l'unité de l'Empire en accordant le droit de légation aux Dominions.

Lord Curzon, dans un discours à la Chambre des Lords sur la représentation irlandaise à Washington le 25 juin 1924, rappelle que: « La proposition d'accréditer un Ministre canadien à Washington fut considérée avec une grande appréhension par le Ministre des Affaires étrangères britanniques ; si ce dernier a donné son assentiment; c'est à contre cœur ».

Le Ministère des Affaires étrangères considère aussi les conséquences pratiques et politiques de cette concession et craint avec raison, que le contact continu avec des puissances étrangères, n'augmente les divergences de vues entre les Dominions et la Métropole. Avoir donné le droit de légation à un Dominion, c'est en réalité l'avoir donné aussi aux autres Dominions qui possèdent le même *status*. Il a déjà été question d'établir une légation australienne à Washington ; cependant le Commonwealth d'Australie y a renoncé pour le moment parce qu'une telle institution ne répond pas à une nécessité absolue. L'entretien d'une légation occasionne, en effet, de nouveaux frais et un Dominion n'a pas intérêt à l'établir, si elle ne répond pas à une nécessité absolue.

Il est cependant permis de prévoir que, dans un proche avenir, avec l'extension de leur puissance politique et économique, les Dominions multiplieront leurs légations auprès des puissances étrangères.

III. — CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS

Dans le chapitre précédent, nous avons constaté que les nations britanniques avaient plus que jamais besoin de communications fréquentes et intimes. C'est le seul moyen de résoudre les problèmes et d'adoucir les frottements qui sont inévitables dans un Empire composé de plusieurs nations, lorsque certaines de ces nations évoluent et modifient leur *status*.

Avant et pendant la guerre, l'évolution des Dominions a marché beaucoup plus rapidement dans le domaine constitutionnel que dans le domaine international. Depuis la guerre s'est produit le phénomène contraire.

Les Dominions jouissent maintenant d'une personnalité internationale qui rend nécessaire la révision des principes constitutionnels sur lesquels reposait jusqu'ici l'Empire britannique.

Cette révision, tâche énorme et délicate, est le but, on peut même dire l'œuvre des Conférences impériales de 1923 et surtout de 1926.

Les Conférences impériales sont cependant des instruments très impartiaux, qui présentent de grands inconvénients.

Elles n'ont lieu qu'à de trop grands intervalles et sont par conséquent incapables de s'occuper effectivement des problèmes qui réclament des solutions urgentes. En outre, il convient de remarquer qu'une Conférence impériale n'est pas un corps exécutif et n'a qu'une influence indirecte sur l'activité exécutive et législative des huit « self-governments » de l'Empire. En règle générale (1) une résolution n'a aucune influence si elle n'est pas prise à l'unanimité des membres ; et même dans ce dernier cas, elle peut ne pas être ratifiée ou ne pas être exécutée par les divers gouvernements.

En somme, une Conférence impériale ne peut faire que des recommandations et son œuvre effective repose sur la bonne volonté de ses membres.

Au point de vue politique et pratique, elle offre toutefois

(1) Il est vrai qu'en 1921, on ne tient pas compte de l'opposition de l'Afrique du Sud dans la question de l'immigration hindoue. Mais c'est une exception unique.

un avantage incontestable ; elle met en contact direct les Premiers Ministres des différentes Nations de l'Empire. Elle est donc à peu près à l'Empire britannique ce que le Conseil est à la S. D. N.

Ses recommandations, il est vrai, n'ont qu'une autorité morale, mais cette autorité a jusqu'ici été suffisante pour les rendre effectives.

a) Œuvre de la Conférence impériale de 1921

La Conférence impériale de 1917 avait décidé que, la guerre terminée, on s'occuperait de réviser la structure constitutionnelle de l'Empire.

Cependant, en 1921, il nous faut constater une certaine réaction aussi bien en matière constitutionnelle qu'en matière internationale. Ce mouvement de recul, ou peut-être aussi la crainte d'un travail trop délicat et trop considérable, fait que les Premiers Ministres renvoient à une Conférence ultérieure la révision constitutionnelle.

En somme, l'œuvre de la Conférence de 1921, connue sous le nom de « Conférence des Premiers Ministres », est à peu près nulle.

On constate une fois de plus la nécessité de relations plus intimes et plus fréquentes entre les diverses nations de l'Empire.

Un différend s'était élevé entre le gouvernement de l'Inde et celui de l'Union de l'Afrique du Sud à propos du traitement des Hindous établis en Afrique. La Conférence décide de remettre le soin de solutionner le différend aux deux gouvernements intéressés, ce qui provoque cette boutade de Lloyd George : « Autrefois, c'était Downing Street qui avait la charge de l'Empire, aujourd'hui c'est l'Empire qui a la charge de Downing Street. »

De même qu'en 1917, les Ministres des Dominions et de l'Inde sont invités à assister en qualité de membres aux réunions du Cabinet britannique lorsqu'il s'agit de questions de politique étrangère impériale. Il faut remarquer que les termes de « politique étrangère impériale » s'entendent dans un sens plus large qu'en 1917. Ainsi, les représentants des Dominions sont appelés à discuter la question politique de la Haute-Silésie.

b) Œuvre de la Conférence impériale de 1923

L'objet de la Conférence impériale de 1923 est de solutionner le problème posé par les deux questions connexes : 1^o la libre participation des Dominions à la politique étrangère impériale ; 2^o le maintien de l'unité formelle de l'Empire.

Sur la question délicate des relations extérieures et des traités la Conférence adopte quelques résolutions pratiques, dans lesquelles on remarque l'influence des récents événements internationaux. Elle divise les traités en deux catégories :

1^o Les traités internationaux de nature politique pour lesquels il est nécessaire que les agents diplomatiques soient munis des pleins pouvoirs.

2^o Les accords internes de nature administrative et technique, pour lesquels les pleins pouvoirs ne sont pas nécessaires.

Un traité concernant exclusivement un Dominion sera signé par un représentant de ce Dominion. La Conférence de 1923 consacre donc officiellement la procédure employée dans le traité sur la pêche des flétans quelques mois auparavant. Toutefois on recommande qu'aucun traité ne soit négocié par le gouvernement d'une des Nations de l'Empire, sans que ce dernier considère attentivement l'effet que ce traité pourrait avoir sur une autre Nation de l'Empire ou sur l'Empire tout entier.

Si ce traité peut avoir un effet sur une autre Nation de l'Empire, il faut informer le gouvernement intéressé avant le commencement des négociations, afin que celui-ci puisse exprimer son opinion ou même prendre part aux négociations, si tel est son désir. Dans ce dernier cas, les gouvernements des différentes Nations de l'Empire participant aux négociations doivent avoir un contact étroit et des échanges de vues aussi fréquents et aussi intimes que possible. Les gouvernements des Nations de l'Empire qui ne participent pas aux négociations seront informés de tout point survenant au cours des négociations qui serait susceptible de les intéresser. La forme selon laquelle les plénipotentiaires recevront leurs pleins pouvoirs, le préambule et le texte du

traité doivent toujours indiquer aussi clairement que possible quelle est la Nation, ou quelles sont les Nations engagées. Les plénipotentiaires signeront au nom de leurs propres gouvernements.

La Conférence de 1923 ne modifie pas la forme d'investiture des pleins pouvoirs employée à Versailles et à Washington. Les plénipotentiaires recevront donc les pleins pouvoirs du Roi, par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères et sur l'avis exprès du ministère britannique. L'unité diplomatique formelle de l'Empire est donc sauvegardée.

La ratification d'un traité engageant un Dominion ne peut avoir lieu sans l'assentiment du gouvernement de ce Dominion. Si plusieurs Dominions sont intéressés, une consultation entre leurs gouvernements respectifs est nécessaire.

Enfin la Conférence reconnaît officiellement à ses membres le droit de légation active.

Quelle est l'œuvre accomplie en 1923 ? La Conférence, il faut le remarquer, ne s'attaque pas à la révision constitutionnelle prévue en 1917. Elle ne crée rien, mais ne fait que consacrer ce qui existe déjà dans la pratique. Son œuvre peut se résumer en une phrase : elle confirme aux Dominions le droit de régler leur politique extérieure dans les matières qui leur sont propres, c'est-à-dire à l'égard de toutes questions les concernant exclusivement.

En 1923, ce droit semble tout naturel. Pour nous rendre compte de l'étendue du chemin parcouru en peu d'années, il faut le rapprocher de la lettre suivante que Lord Ripon adressait aux gouvernements des Dominions en 1895 : « Donner aux colonies le pouvoir de négocier des traités sans consulter préalablement le gouvernement de Sa Majesté, ce serait leur donner un *status* international en les consacrant Etats distincts et indépendants ; mais le fait de diviser l'Empire en un certain nombre d'Etats indépendants aurait des conséquences aussi nuisibles pour les colonies que pour la mère-patrie et personne n'oserait le désirer ».

Le principe posé par la Conférence de 1923 n'est d'ailleurs pas sans danger. En effet, il n'est pas toujours facile de différencier une question concernant exclusivement un Dominion d'une question intéressant l'Empire.

En fait, une question intéressant un Dominion intéressera

s'applique pas toutefois à la Grande-Bretagne, qui conserve sa situation supérieure.

2^e interprétation : Le principe d'égalité de *status* s'applique aussi bien à la Grande-Bretagne qu'aux Dominions, et a donc une importance beaucoup plus considérable.

Sans hésiter, nous adoptons la seconde interprétation. Les résolutions générales des Conférences impériales doivent, en effet, s'appliquer à tous leurs membres et, depuis 1917, la Grande-Bretagne est membre de la Conférence aussi bien qu'un Dominion ; si le Premier Ministre anglais la préside, ce n'est qu'en qualité de « *primus inter pares* ».

D'ailleurs le rapport de la Conférence déclare que : « L'égalité des *status* est, en ce qui concerne la Grande-Bretagne et les Dominions, le principe fondamental qui régit les relations interimpériales (1) » et afin de ne laisser aucun doute il ajoute que l'égalité des *status* s'applique « au groupe des communautés à self-governments », composé des Dominions et de la Grande-Bretagne.

Dans la grande famille des Nations britanniques, la Grande-Bretagne n'est plus la « mère », mais seulement une « sœur ». Elle reconnaît aux Dominions d'une façon constitutionnelle une situation égale à la sienne. « L'égalité des *status*, écrit Johnston (2), peut signifier deux choses : ou bien la Grande-Bretagne reconnaît que les Dominions sont des Etats indépendants, ou bien la Grande-Bretagne est devenue un Dominion ».

Mais alors, se demandera-t-on, est-ce que l'Empire britannique existe encore ? Comment concilier ce principe d'égalité de *status* avec l'unité de l'Empire ?

Nous avons vu que l'unité formelle de l'Empire repose sur les pouvoirs légaux du Parlement britannique et de la Couronne impériale, et, dans les chapitres précédents, en étudiant l'évolution des Dominions, nous avons distingué le *constitutional law* et le *legal law* ; nous avons constaté que cette évolution rentrait dans le domaine du *constitutional law* et laissait intacts les pouvoirs légaux du

(1) Imperial Conference 1926 : « Summary of Proceedings ».

(2) Johnston : « (Dominion Status in International Law » (*American Journal of Internal Law*, juillet 1927, p. 481).

gouvernement impérial. Ces pouvoirs légaux peuvent quelquefois avoir été rendus caducs par la pratique constitutionnelle, mais ils n'ont jamais été abolis juridiquement. Théoriquement ils existent toujours et sauvegardent l'unité formelle de l'Empire. Afin de trouver la solution du problème troublant que nous avons posé, il faut donc répondre à la question préjudiciale suivante : l'égalité des *status* consacrée par la Conférence de 1926 est-elle du domaine *constitutional law* ou du domaine *legal law* ?

Or, nous avons vu, qu'une Conférence impériale ne peut modifier le *legal law*, car elle n'en a pas le pouvoir. L'égalité des *status* légaux, qui signifierait l'indépendance complète des Dominions et le démembrement de l'Empire, ne pourrait être reconnue que par un *Act* législatif spécial passé par le Parlement impérial et annulant les « *Acts* » impériaux sur lesquels repose la supériorité légale du gouvernement de Grande-Bretagne. La Conférence de 1926 ne peut que consacrer l'égalité des *status* en *constitutional law* et ne porte pas atteinte à l'unité formelle de l'Empire qui repose sur les *legal laws* du Parlement britannique et de la Couronne impériale.

Hall (1), prévoyant l'œuvre de la Conférence de 1926, caractérise cette manière essentiellement britannique de solutionner les problèmes les plus délicats : « L'évolution des Dominions vers plus d'indépendance, dit-il, n'a détruit en aucune façon l'autorité légale (de la Couronne et du Parlement impérial), et cette autorité ne pourrait être annulée par une déclaration d'indépendance constitutionnelle de la part des Dominions ».

Toutefois, ajoute-t-il, « de même qu'en Angleterre le *veto royal* a été mis hors d'application par le développement d'une pratique constitutionnelle beaucoup plus effectivement qu'il ne l'aurait été si l'on avait eu recours à une décision légale, de même la pratique constitutionnelle consacrée par cette déclaration générale mettra hors d'application la possibilité légale du *veto royal* en ce qui concerne les législations des Dominions et l'exercice de la souveraineté du Parlement britannique vis-à-vis de ces mêmes Dominions. Cependant, en même temps, on pré-

(1) H. Duncan Hall : « The British Commonwealth of Nations. »

servera ces reliques légales parce qu'elles ont une grande valeur : elles sont le symbole de l'unité impériale. Bien qu'enfermée dans une prison d'airain, la souveraineté du Parlement britannique sera gardée ainsi comme une réserve d'or dans une banque ; elle est un instrument pratique que, dans quelque occasion imprévue, un Dominion pourra être heureux d'employer ou dans lequel les peuples du Commonwealth britannique pourront trouver un moyen utile de mettre à exécution les décisions qu'ils ont prises en commun regardant leurs mutuelles relations ou leurs relations vis à-vis des puissances étrangères dans l'avenir ».

Cette déclaration générale consacrant la pratique constitutionnelle, prévue par Hall, c'est le rapport de la Conférence de 1926 ; si elle détruit la supériorité du gouvernement impérial en *constitutional law* elle laisse intacts ses *legal laws* qui sont la sauvegarde dernière de l'unité de l'Empire.

Notre distinction entre l'égalité des *status* en *legal law* et l'égalité des *status* en *constitutional law* ne diminue pas l'importance du principe consacré en 1926. Il nécessite des changements dans la structure constitutionnelle de l'Empire ; la position des gouverneurs généraux dans les Dominions et le droit d'appel suprême au Comité judiciaire du Conseil privé, par exemple, sont contraires au principe de l'égalité des *status* en *constitutional law*. Ce sera l'œuvre de la Conférence de reviser ces institutions en se guidant sur le nouveau principe.

Remarquons cependant que ce principe, appliqué à la lettre, est susceptible de soulever de grandes difficultés pratiques, surtout dans ses conséquences possibles en droit international. Il faut donc une certaine souplesse d'interprétation et avant tout de la bonne volonté de la part de toutes les nations du Commonwealth. La Conférence déclare en des termes qui ne manquent pas d'une certaine obscurité : « Les principes de l'égalité et de la similarité qui conviennent au *status* ne s'appliquent pas universellement à la fonction. Il faut là autre chose que des dogmes immuables. Nous avons besoin, par exemple, pour traiter les questions de diplomatie et de défense, d'un mécanisme souple qui puisse être adapté de temps à autre aux conditions nouvelles du monde (1).

(1) Rapport de Lord Balfour, trad. par Lavoie.

A) LES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS EXIGÉS PAR LE NOUVEAU PRINCIPE

aa) Dans les rapports exécutifs

Le Gouverneur général. — Le statut primitif du Gouverneur général dans un Dominion, tel que nous l'avons décrit dans notre chapitre I, est en contradiction avec le nouveau principe d'égalité des *status*. Le Gouverneur général ne peut plus être le représentant ou l'agent du gouvernement britannique, puisque ce dernier est dorénavant sur le même pied constitutionnellement que le gouvernement d'un Dominion.

Le Gouverneur général dans un Dominion n'aura plus qu'un rôle purement représentatif. Il ne sera plus que le représentant de la Couronne, ayant vis-à-vis de l'administration des affaires publiques du Dominion la même situation que celle du Roi en Grande-Bretagne.

Cette réforme n'a pas la même importance pour tous les Dominions. En ce qui concerne le Canada en particulier, il y a 60 ans que le Gouverneur général y représente le Roi et rien que le Roi (1). Selon l'art. 10 du « British North America Act » de 1867, agissant au nom de la Couronne au Canada, le Gouverneur général doit prendre l'avis du gouvernement canadien et non du gouvernement impérial.

Dans les autres Dominions le Gouverneur général, nous l'avons vu, était l'agent direct du gouvernement impérial. La réforme de 1926 a donc toute sa valeur.

L'ancienne pratique selon laquelle le Gouverneur général était l'intermédiaire officiel, le « canal de communications » entre le gouvernement britannique et le gouvernement du Dominion n'est pas plus conciliable avec la situation constitutionnelle actuelle du Gouverneur général. Dans l'avenir, les communications se feront donc directement de gouvernement à gouvernement. Le Gouverneur général sera cependant tenu informé des affaires publiques du Dominion au même titre et au même degré que le Roi à l'égard des affaires publiques de Grande-Bretagne. Il recevra donc copie de tout document important.

(1) Sir Robert Borden : *Constitutional Studies*.

Si l'on n'a pas supprimé purement et simplement l'institution du Gouverneur général, c'est qu'elle a sa raison d'être dans le nouveau système ; elle symbolise la présence du Roi dans chaque Dominion.

Mr. Baldwin, Premier Ministre de Grande-Bretagne et président de la Conférence impériale, assure, le 25 novembre 1926, que le Gouverneur général conserve le pouvoir de réservier des « bills » pour l'assentiment de la Couronne et qu'il aurait même le devoir de le faire s'il s'agit d'un « bill » consacrant la sécession d'un Dominion du Commonwealth britannique. Cette proposition montre très clairement que le but de la Conférence de 1926 est bien celui que nous venons de constater : assurer l'égalité des *status* dans le domaine du *constitutional law* tout en maintenant les *legal laws* du gouvernement britannique.

bb) Dans les rapports législatifs

En matière législative, la Conférence reconnaît le droit à chaque Dominion de conseiller la Couronne au sujet de ses propres affaires. Le Gouvernement britannique ne peut, par conséquent, aller contre les vues du gouvernement du Dominion intéressé. Le Parlement de Westminster ne peut plus accomplir un acte législatif pour un Dominion sans le consentement de celui-ci.

Cependant, poser le principe n'est pas suffisant pour assurer l'égalité de *status* au point de vue législatif.

Si le droit de veto législatif du gouvernement impérial existe toujours et si seule la législation du Parlement de Westminster est capable d'avoir un empire extraterritorial, alors que celle du Parlement d'un Dominion ne peut opérer que dans les limites de son territoire, l'égalité des *status* est purement nominale, mais n'est pas réelle. Quelle a été l'attitude de la Conférence impériale ?

Lord Balfour déclare que « le Comité des relations inter-impériales » est arrivé à la conclusion que ces problèmes étaient si complexes qu'il y aurait un grave danger à vouloir émettre un jugement immédiat autre que « l'énoncé de certains principes, qui sont à la base du fonctionnement législatif des Dominions ».

La Conférence recule devant ces problèmes trop délicats

et, prétextant n'avoir pas le temps de les discuter, ne fait qu'en recommander l'étude ultérieure par un Comité spécial.

La difficulté qui réside dans ces problèmes, et ce qui en rend la solution réellement dangereuse, c'est qu'ils touchent aux pouvoirs légaux qui garantissent l'unité de l'Empire britannique.

Si, en effet, on supprime le *veto* législatif de la Couronne dans les Dominions, on supprime un droit légal et une revision du « Colonial Laws Validity Act » de 1865 est nécessaire. Or, une Conférence impériale n'est pas capable de reviser un Act impérial ; seul le Parlement de Westminster, ayant élaboré cet Act, a le pouvoir de le reviser.

Il faut remarquer cependant, que, si cette revision est absolument nécessaire en droit, en pratique on peut s'en passer. Le droit de *veto*, quoique existant toujours théoriquement, est une de ces « reliques légales » dont parle Hall, enfermées dans un coffre solide et qui n'en sortent jamais. Le droit de *veto* serait peut-être employé dans le cas où un Dominion voudrait se séparer du Commonwealth, mais on ne peut même l'assurer. Son exercice est pratiquement caduc.

Accorder aux législations des Dominions un empire hors de leurs territoires est logique si l'on considère le principe de l'égalité des *status*.

A vrai dire, plusieurs Dominions possèdent déjà, à un degré plus ou moins étendu, un pouvoir de législation extraterritoriale.

En vertu du « British North America Act », le Canada a le droit de légiférer en ce qui concerne ses bateaux. Le développement de la navigation aérienne au xx^e siècle est cause de « l'Adresse » suivante, votée par le Parlement canadien en juin 1921 : « Un projet de loi voté par le Parlement du Canada, à part l'autorité dont il jouit sur le territoire du Canada, opérera (et une telle opération sera jugée légitime), en dehors de ce territoire, conformément à son intention, de la même manière et dans la même étendue que s'il avait été voté par le Parlement du Royaume Uni. » Trois ans plus tard, le 30 juin 1924, une résolution adoptée par la Chambre des Communes canadiennes essaie habilement de faire rentrer le pouvoir de législation extraterritoriale dans les pou-

voirs accordés au Canada par le « British North America Act » : « Un projet de loi voté par le Parlement canadien dans l'intention d'avoir un pouvoir d'application extraterritorial s'exercera (et un tel exercice sera jugé légitime) en dehors du territoire national, pour autant qu'il rentre dans la juridiction servant à la paix, à l'ordre et à la bonne administration du Canada ».

Le Commonwealth d'Australie, selon l'« Act » constitutionnel de 1900, possède un pouvoir de législation extraterritoriale limité. La législation du Commonwealth peut s'appliquer aux navires australiens, mais à la condition que leurs ports d'escale et de destination soient situés en Australie. Quant aux autres Dominions, bien que leur pouvoir de légiférer extraterritorialement n'ait pas été affirmé d'une façon formelle, ne possédaient-ils pas ce pouvoir en 1919, puisqu'ils ont accepté des mandats ?

Keith (1) remarque très justement à ce propos que le pouvoir de légiférer sur les territoires mandatés « n'est pas basé sur un pouvoir général de législation extraterritoriale possédé par la puissance mandataire, mais qu'il faut considérer plutôt que le mandat contient dans sa substance même le pouvoir de légiférer sur le territoire mandaté ».

Nous avons d'ailleurs remarqué, en analysant l'art. 22 du Pacte de la S. D. N., que les pouvoirs d'accepter les mandats et de légiférer sur les territoires mandatés ont été accordés expressément par le gouvernement impérial. Les Dominions mandataires ne jouissent donc que d'un pouvoir de législation extraterritoriale limité à l'exercice même de leurs mandats. L'Union de l'Afrique du Sud, il est vrai, a reçu son mandat directement des Puissances Alliées et Associées, mais le gouvernement de l'Union a tourné la difficulté en proclamant que légiférer sur le Sud-Ouest africain est « nécessaire à la paix, à l'ordre et à la bonne administration de l'Union de l'Afrique du Sud », c'est-à-dire conforme aux pouvoirs accordés au Parlement de l'Union par le gouvernement impérial dans l'« Union Act » de 1909.

Les Dominions, nous le constatons, ont des attitudes et des situations très variées en matière de législation extraterritoriale.

(1) A. Keith, *Notes on Imperial Constitutional Law* (*Journal of Comparative Legislation*, 1925).

Puisque l'on proclame l'égalité des *status* constitutionnels, il est nécessaire d'unifier ces situations. Cependant, donner aux Dominions le même pouvoir de législation qu'à la Grande-Bretagne soulève de grandes difficultés pratiques. Des conflits entre les Parlements des Dominions et le Parlement de Grande-Bretagne sont inévitables. Les questions de nationalités sont particulièrement délicates. De quelle législation relèveraient les personnes qui ont acquis une nationalité impériale conformément à l'« Act » de 1914 ?

On comprend que la Conférence n'ait pas osé aborder des questions aussi délicates. Dans le domaine législatif, elle s'est donc bornée à énoncer certains principes qui laissent une grande liberté d'interprétation, mais elle n'est pas entrée dans les détails, dans le mécanisme même des relations interimpériales en matière législative.

cc) Dans les rapports d'ordre judiciaire

Le Comité des relations interimpériales consacre la pratique déjà existante : Les Dominions sont libres de déterminer à leur gré les cas d'appel au plus haut Tribunal de l'Empire. La consécration officielle de cette pratique est de la plus grande importance. Le Comité judiciaire du Conseil privé n'agira plus désormais que par délégation du pouvoir des Dominions ; il n'est plus qu'un instrument mis à la disposition des Dominions par le gouvernement impérial ; il a cessé d'être organe supérieur de la collectivité impériale comme telle. Les Dominions sont libres de l'employer ou de ne pas l'employer.

L'appel suprême, qui fut le grand facteur de l'unité de juridiction et qui est un des liens les plus puissants entre les différentes parties de l'Empire, est cependant maintenu formellement. Il faut remarquer que l'appel suprême au Comité judiciaire est plus utile à la Métropole, en tant que lien entre les diverses parties de l'Empire et en tant qu'instrument d'unification judiciaire, qu'aux Dominions, qui seraient parfaitement capables d'avoir leurs propres cours d'appel.

L'opinion dans les Dominions sur ce sujet est cependant très partagée. Si la « Winnipeg Free Press », journal nationaliste, mène une violente campagne contre l'appel au Comité judiciaire et prédit une abolition complète à la prochaine

Conférence impériale (1), certains canadiens français se sont alarmés de ce que la Conférence donne pratiquement aux Parlements des Dominions le droit d'abolir l'appel au Comité judiciaire dans chaque cas particulier ; ils considèrent en effet l'appel au Comité judiciaire comme la principale sauvegarde des minorités dans les Dominions.

Par bonne politique, il faut le remarquer, la Conférence de 1926 n'a rien supprimé. Toutes les anciennes institutions, telles que celles du Gouverneur général, le droit du Parlement de Westminster de légitérer pour tout l'Empire, l'appel au Comité judiciaire du Conseil privé, sont maintenues, mais maintenues seulement à la forme, d'une façon toute superficielle. En fait, nous avons vu que le Gouverneur général n'a plus qu'un rôle purement représentatif, que le droit du Parlement de Westminster de légiférer pour tout l'Empire est limité au consentement des Dominions pour leurs territoires respectifs et que l'appel au Comité judiciaire n'aura lieu que pour les questions déterminées par les Dominions intéressés eux-mêmes.

Si donc les formes répondant à l'unité de l'Empire subsistent encore, on peut comprendre néanmoins la phrase du général Herzog qui ne fait que constater la situation de fait : « Actuellement l'Empire n'est plus qu'un nom ».

* * *

*dd) Une réforme qui n'est pas en relation directe avec le principe d'égalité des *status*, mais qu'il nous faut cependant mentionner, est celle qui regarde le titre royal.*

L'Irlande ayant obtenu un *status* identique à celui du Dominion du Canada, la Conférence impériale considère que le Royaume-Uni n'existe plus et recommande que l'ancien titre de « Roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des Dominions britanniques » soit transformé en... « Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions britanniques ».

Ce changement de titre, recommandé par la Conférence est opéré par un « bill », spécial, qui reçoit l'assentiment royal le 12 avril 1927.

(1) La même opinion existe d'une façon générale dans l'Etat libre d'Irlande.

A vrai dire, la séparation de l'Irlande n'exige pas forcément cette modification. Le nom de « Royaume Uni » en effet, ne provient pas de l'Union de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, mais de l'Union de la Grande-Bretagne et de l'Ecosse, en 1707. A part ce fait, l'Irlande du Nord ne fait pas partie de l'Etat libre d'Irlande ; cependant, la Conférence a considéré ce territoire comme trop peu étendu et trop peu important pour justifier la survivance d'un « Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande ».

Selon Sir Macnaghten (1) ce changement dans le titre royal entraînerait un changement dans le titre du Parlement ; ce dernier n'a cependant pas encore été opéré.

B) CONSÉQUENCES DE L'ÉGALITÉ DES STATUS EN DROIT INTERNATIONAL

Sur la question des relations avec l'étranger et des traités, la Conférence de 1926 complète les dispositions pratiques de celle de 1923.

Quand le gouvernement d'une Nation de l'Empire a été informé qu'un gouvernement d'une autre Nation de l'Empire a l'intention d'entreprendre des négociations, il doit indiquer son attitude aussi promptement que possible. Lorsque le premier gouvernement ne reçoit pas d'avis contraire et que sa politique n'engendre pas d'obligations actives de la part du second gouvernement, il peut présumer que sa politique sera acceptée par ce dernier.

Dans le cas où la politique envisagée impliquerait des obligations actives pour le gouvernement d'une autre Nation de l'Empire, il faut l'assentiment exprès de celui-ci pour commencer les négociations.

Lorsqu'en raison de sa nature il est désirable qu'un traité soit ratifié au nom de tous les gouvernements de l'Empire, le gouvernement qui a négocié peut présumer qu'un autre gouvernement n'ayant pas émis d'opinion contraire malgré l'occasion qu'il avait de le faire, participera à la ratification du traité. Dans le cas où un gouvernement ne veut pas ratifier un traité parce que celui-ci n'a pas été signé par un

(1) Hon. Sir Malcom M. Macnaghten, N. B. E., K. C., M. P., « The King's Title and the great Seal », (*Law Quarterly Review*, July 1927).

plénipotentiaire autorisé à agir en son nom, on procédera à la nomination d'un tel plénipotentiaire.

Il semble donc qu'aux termes du rapport de Lord Balfour, qui contient d'ailleurs beaucoup d'obscurités, les Dominions ont le droit de négocier des traités sans consulter le Ministre des Affaires étrangères britanniques et sous la seule réserve d'une notification en temps utile, aux autres gouvernements du Commonwealth.

Cette déduction d'un texte peu précis a soulevé les plus acerbes critiques. Keith (1) assure qu'un changement d'aussi grande importance ne peut être introduit *sub silentio*. Pour opérer un tel changement, dit-il, il faudrait que les peuples du Royaume-Uni le consacrent formellement, par l'assentiment du Parlement, et il est très peu probable qu'ils consentent à ce que leur souverain puisse agir en même temps comme le souverain indépendant d'un Dominion.

Keith a raison : La Conférence impériale peut consacrer des pratiques constitutionnelles, mais elle n'est pas capable de toucher aux droits légaux du gouvernement impérial.

Si, en ce qui regarde les traités des Dominions, le pouvoir de contrôle du gouvernement impérial et le droit de refuser la ratification sont aussi caducs et hors de pratique que le pouvoir de veto législatif, ils ne continuent pas moins à exister à titre formel; ils font parties des droits légaux que la Conférence impériale n'est pas capable de modifier (2).

Quant à la forme des traités, la Conférence recommande qu'ils soient faits au nom des Chefs d'Etats et non pas, comme certains traités négociés sous les auspices de la Société des Nations, au nom de l'Empire britannique, appellation qui, dit Lord Balfour, tend à l'obscurité en ne mettant pas assez en évidence l'égalité des *status*.

En 1924, lors du traité entre la Grande-Bretagne et la République des Soviets, on crut à la naissance d'une nouvelle coutume en ce qui concerne la forme des traités.

Ce traité ne fut pas fait au nom des Chefs d'Etats, mais au nom de la « Grande-Bretagne » d'une part et de la « République des Soviets » d'autre part. On a donné l'explica-

(1). Cf. A. Keith : « The Imperial Conference 1926 » (*Journal of Comp. Legisl.*, février 1927. 3^e série, vol. IX, part I., p. 68).

(2). Cf. Allin, « Le statut international des Dominions britanniques ». (*Revue de Dr. intern. et de législ. comparée*, 1925).

tion suivante : Si ce traité avait été fait au nom du Roi et signé par le Roi, il serait logiquement devenu obligatoire pour tous les Dominions. Pour éviter cet inconvénient, il était nécessaire de trouver une nouvelle formule qui engageait seulement une partie et non pas l'ensemble de l'Empire. Cette nouvelle formule n'est pas consacrée, il faut le remarquer, par la Conférence de 1926, laquelle recommande au contraire que les traités soient faits au nom des Chefs d'Etats.

L'expression de « Grande-Bretagne » prête à confusion et il vaut mieux, en effet, l'éviter. Si, dans le traité avec les Soviets, elle est employée dans son sens moderne, limitatif, dans le traité sur la pêche des flétans, en 1923, les Etats-Unis l'emploient encore dans son sens primitif, c'est-à-dire comme synonyme d'« Empire britannique ».

Un traité liant une, quelques-unes ou toutes les nations de l'Empire sera fait au nom du Roi. La conférence prend soin de résoudre à ce propos une question qui s'était posée en 1925, à une Conférence sur le trafic des armes ; un tel traité ne liera pas entre elles les différentes parties de l'Empire au nom desquelles le Roi a signé.

Si la Conférence recommande d'une façon générale que les traités soient conclus formellement au nom des Chefs d'Etats, elle fait une exception pour un cas spécial ; si les gouvernements des Nations de l'Empire veulent appliquer entre eux, dans une mesure administrative, certaines clauses d'accords internationaux, la forme de traité entre Chefs d'Etats doit être soigneusement évitée.

Dans ce cas, les gouvernements intéressés établiront d'un commun accord l'étendue dans laquelle les dites clauses devront être appliquées.

Les plénipotentiaires seront investis des *pleins pouvoirs* par le Roi, pour chaque cas particulier, sur l'avis du gouvernement du Dominion intéressé et non sur l'avis d'un fonctionnaire ou du gouvernement britannique. C'est une mesure qui s'inspire directement du principe de l'égalité des *status*.

Une question délicate s'élevait à propos de « la ratification des traités multilatéraux », c'est-à-dire dans le cas où un certain nombre d'Etats sont parties à un traité. En général, ces traités stipulent qu'ils seront mis en vigueur après le

dépôt d'un nombre donné de ratifications. Les ratifications des Dominions, membres de la Société des Nations, comptent-elles comme des ratifications séparées ? La Conférence, prudemment, ne répond pas directement à la question, mais recommande qu'un traité de cette nature contienne une clause explicite stipulant que le traité ne sera mis en vigueur que lorsqu'il aura été ratifié par un certain nombre de « membres de la Société des Nations ». Ce serait, en effet, très embarrassant si la clause parlait d'Etats. Ici encore nous retrouvons la double situation des Dominions que nous avons décrite dans le paragraphe précédent.

Quant au droit de représentation des Dominions aux Conférences internationales, il faut distinguer :

1^o Les Conférences qui sont sous les auspices de la Société des Nations ; les Dominions y sont naturellement invités en tant que membres.

2^o Les Conférences convoquées par un gouvernement étranger. On ne peut poser dans ce cas de règle universelle. La nature de la représentation dépendra de la forme de l'invitation reçue.

Le rapport de Lord Balfour distingue deux cas :

a) Les Conférences de caractère technique dans lesquelles la représentation des délégations séparées est à souhaiter.

b) Les Conférences essentiellement politiques. Il faudra considérer chaque cas en particulier. Chacune des Nations de l'Empire décidera si elle doit être représentée à la dite Conférence ou si elle laisse le soin de négocier à celle ou celles des Nations de l'Empire qui sont plus directement intéressées. Si un gouvernement désire être représenté, il se mettra d'accord avec les autres gouvernements de l'Empire en s'inspirant de la forme d'invitation reçue. Trois méthodes de représentation sont possibles :

1) Un ou plusieurs plénipotentiaires communs investis de pleins pouvoirs selon l'avis de toutes les Nations de l'Empire participantes.

2) Délégation unique de l'Empire britannique, composée toutefois des différentes Nations de l'Empire (forme employée à la Conférence de Washington).

3) Délégations séparées de chaque Nation de l'Empire. La Conférence confirme donc aux Dominions le droit,

déjà reconnu par la Société des Nations, d'agir individuellement ou en groupe. En traitant dorénavant avec le Commonwealth britannique, écrit Johnston (1), une puissance doit donc considérer :

1. L'entité politique formée par le Groupe des Nations britanniques.

2. Les entités politiques distinctes des Dominions agissant au nom de la Couronne.

La Conférence discute ensuite la question délicate de la conduite générale de la politique étrangère. Reconnaître ici le principe de l'égalité des *status* d'une manière absolue conduirait l'Empire britannique à l'anarchie. C'est pourquoi la Conférence recommande que la conduite générale, ainsi que la plus grande part de responsabilité en matière de politique étrangère, reste à la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne ne peut toutefois prendre des engagements impliquant des obligations à la charge des Dominions sans l'assentiment exprès de ceux-ci.

En matière de politique étrangère, le principe de solidarité est donc formulé d'une façon précise et il complète, en le limitant, le principe d'autonomie si souvent affirmé.

Le principe de l'égalité des *status* conduit ensuite à examiner la question de l'*exequatur*. Pour un consul de carrière, le gouvernement étranger consultait le gouvernement britannique. Dorénavant, qu'il s'agisse d'un consul de carrière ou non de carrière, toute demande d'*exequatur* devra être faite au gouvernement du Dominion et toute concession d'*exequatur* signée d'un ministre du Dominion.

Il faut prévoir que la représentation permanente des Dominions auprès des Etats étrangers se développera rapidement. Déjà le Dominion du Canada et l'Etat libre d'Irlande ont des ministres à Washington ; mais en dehors de ces cas, la Conférence forme le vœu que l'ancien canal diplomatique soit maintenu.

En matière de communications et de consultations inter-impériales, la Conférence affirme avec raison qu'un contact plus étroit est désirable entre les Dominions et la Mé-

(1) Cf. Johnston : « Dominions Status in International Law » (*American Journal of Intern. Law*, July 1927, p. 481).

tropole. En effet, si l'on considère la situation présente du Gouverneur général, il faut constater que le gouvernement britannique n'a plus aucun représentant dans les Dominions. Ce fait est regrettable au moment où des échanges de vues plus fréquents et plus intimes seraient nécessaires afin de maintenir l'unité de l'Empire malgré les changements si importants qui se sont produits dans la situation constitutionnelle et internationale des Dominions.

C) CONCLUSION

Ainsi qu'il arrive toujours, certains exagèrent, d'autres mésestiment l'œuvre de 1926. La Conférence n'a pas eu le temps d'accomplir immédiatement toutes les réformes nécessaires ; certaines questions, comme par exemple la réforme de la législation de la marine marchande, la revision du Colonial Laws Validity Act, etc., sont renvoyées à plus tard. Il est évident aussi que la Conférence de novembre 1926 ne marque qu'une étape dans l'évolution des Dominions. Elle consacre leur situation actuelle, non leur situation future. La Conférence n'en confirme pas moins le stade d'évolution atteint actuellement par les Dominions, et, à ce titre, elle attire tout particulièrement notre attention.

Son œuvre est beaucoup plus pratique et politique que théorique et juridique. On n'a pas eu l'intention d'élaborer une constitution nouvelle pour l'Empire britannique. On cherche seulement à résoudre les problèmes pratiques et à mettre d'accord la situation constitutionnelle des Dominions avec leur nouvelle situation internationale.

Aux yeux d'un étranger étudiant le rapport de Lord Balfour, l'œuvre de la Conférence semble être contraire à l'unité de l'Empire. Cependant, une telle opinion est erronée ; non seulement la Conférence ne touche pas aux droits légaux du Parlement et de la Couronne britannique, mais, en accordant de nouvelles libertés constitutionnelles aux Dominions, elle crée de nouveaux liens de sentiment entre ceux-ci et Londres. Quelque étrange qu'il soit de parler de sentiment dans un travail d'analyse juridique, il nous faut constater que ce facteur est de la plus grande importance au point de

vue de l'unité et de l'existence de l'Empire. Le Commonwealth britannique de même que la S. D. N. repose en dernier lieu sur la bonne volonté et l'attachement de ses membres.

Or, la Conférence de 1926 a calmé les tendances séparatistes de l'Union de l'Afrique du Sud et de l'Etat libre d'Irlande. Les Dominions comprennent qu'ils n'ont plus intérêt à sortir du Commonwealth. Etre membre du Commonwealth en 1926, c'est, en fait, être un Etat qui jouit d'une situation privilégiée, ayant une double représentation à la S. D. N. et possédant une influence notable en droit international en tant que faisant partie du plus grand Empire du monde. Cette situation privilégiée, les Dominions la doivent entièrement à la Grande-Bretagne. Celle-ci d'ailleurs, tout en proclamant l'égalité des *status* constitutionnels, se réserve à juste titre une place prépondérante dans la conduite générale de la politique étrangère. « L'égalité des droits, écrit M. J. Bardoux (1), devient une réalité politique. Mais l'inégalité des forces demeure une réalité vivante. La mère-patrie peut d'autant plus élargir les libertés que, consciente de sa supériorité de fait, économique et financière, navale et diplomatique, elle sait que ses filiales émancipées retouteront de l'être trop. Elles hésitent entre la crainte d'être dominées et la crainte d'être abandonnées. En détruisant la première, la Grande-Bretagne renforce la seconde. Elle resserre l'unité en offrant de la briser ».

La Conférence ne discute pas la question de l'Inde. La situation actuelle de celle-ci est établie par le « Government of India Act » de 1919. En fait, sa situation se rapproche beaucoup de celle d'un Dominion. Comme un Dominion, l'Inde est membre de la Société des Nations ; elle a aussi acquis le droit de s'occuper de ses affaires extérieures et de passer des traités internationaux (2).

Cependant, malgré l'importance de la place qu'elle occupe dans l'Empire (sur les 434.000.000 d'habitants de l'Empire l'Inde en compte 313.000.000) nous n'en parlerons pas dans notre travail, car notre but est d'étudier les Dominions

(1) M. J. Bardoux : « L'évolution de l'Empire britannique et l'avenir de la politique européenne » (*Le Temps* du 26 février 1927).

(2) Cf. à ce propos l'*« India Act »* de 1919,

et non pas l'Empire britannique. Constatons seulement que la Conférence impériale de 1926 est loin d'avoir donné à l'Empire une constitution ou une « Magna Charta », ainsi que le déclare Mr. Mackenzie King dans un mouvement d'enthousiasme. Elle a essayé d'accorder la situation constitutionnelle des Dominions avec leur nouvelle situation internationale et, dans ce sens, elle a accompli une œuvre des plus utiles et des plus efficaces. Elle n'a cependant pas résolu entièrement le « problème du Commonwealth britannique ».

CHAPITRE IV

L'EMPIRE BRITANNIQUE ACTUEL

I. — LA QUESTION DE LA FORME CONSTITUTIONNELLE DE L'EMPIRE

Des modifications essentielles ayant été apportées dans la structure de l'Empire britannique, il est permis de se demander si le caractère juridique de l'Empire est le même qu'avant la guerre.

Le mot « Empire » ne correspond pas à une forme constitutionnelle définie. Sa signification a changé plusieurs fois au cours de l'histoire. Sa racine éthymologique est le verbe latin « imperare » (commander). L' « imperium », signifie d'abord le pouvoir militaire du général « Imperator ». Ce n'est que sous Domitien que, perdant son sens exclusivement militaire, il symbolise le pouvoir suprême général.

Le dictionnaire d'Oxford a certainement en vue l'Empire britannique, lorsqu'il décrit un empire comme « un vaste territoire (et spécialement un composé de plusieurs états séparés) sous le sceptre d'un Empereur ou d'un Gouverneur suprême ; ou bien un groupe de territoires sujets gouvernés par un Etat souverain ».

Cependant, le même dictionnaire décrit l'expression « un système de gouvernement impérial » : « le gouvernement d'un empereur, spécialement si celui-ci est despote ou arbitraire ».

Le mot « Empire » n'a donc pas complètement perdu sa signification primitive, qui, il est évident, ne s'accorde aucunement avec la nouvelle situation du groupe britannique. On tend actuellement à remplacer le mot « Empire »

par le terme de « Commonwealth ». Mais le « Commonwealth », que Lloyd George définit « Confédération d'Etats libres et autonomes », est une expression qui n'est guère plus précise que le mot « Empire » et qui, pas plus que lui, ne correspond à une forme constitutionnelle définie.

A) UNION PERSONNELLE

L'Empire ne répond plus aujourd'hui à la notion d'Etat unitaire ; sa forme constitutionnelle a évolué depuis 1914. Qu'est-ce donc que l'Empire britannique actuel ? Les Dominions sont ils des Etats qui ne sont plus réunis que par le lien très lâche de la personne du souverain, autrement dit l'Empire britannique correspondrait-il à la forme de l'Union personnelle ?

« Aux yeux du juriste, écrit Rolin (1) en 1923, les jeunes communautés anglo-saxonnes d'outre-mer auront réalisé leur idéal de « statehood » ou de « nationhood » le jour seulement où le Gouverneur général, nommé par le gouvernement de Londres, aura fait place à un Chef d'Etat, quel qu'il soit. Si le Roi de Grande-Bretagne était en même temps le Roi du Canada, le Roi de l'Afrique du Sud, etc., et était exclusivement conseillé par des ministres différents dans chacun de ces pays, ceux-ci seraient bien des Etats-distincts unis par le simple lien de l'union personnelle, mais il n'y aurait plus d'Empire britannique. »

Or, aujourd'hui, le Gouverneur général n'est plus le représentant du gouvernement de Londres. Si le Roi de Grande-Bretagne n'est pas encore Roi du Canada, de l'Afrique du Sud, etc., mais seulement « Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions britanniques », en fait, actuellement, il est exclusivement conseillé par des ministres différents dans chacun des Dominions pour les affaires qui concernent ces derniers.

Enfin, le bruit a couru l'hiver dernier dans certains milieux de la Cour que les Dominions allaient être élevés au

(1) « Le statut des Dominions », par H. Rolin (*Rev. de Droit intern. et de législation comparée*, 1923).

rang de vice-royautés dont les titulaires seraient des membres de la famille royale.

L'Empire britannique aurait donc une tendance à se rapprocher de la forme de l'Union personnelle. Cependant, l'Empire, dont l'existence actuelle n'est pas contestée, ne correspond pas complètement à la forme de l'Union personnelle. En effet, l'Union personnelle ne constitue pas un Etat particulier distinct des Etats qui la composent. Or, l'Empire britannique est un Etat. Il est considéré comme tel aussi bien par la Société des Nations que par la communauté juridique ou que par le droit international.

B) UNION RÉELLE

« L'Union réelle est formée par plusieurs Etats dont la constitution intérieure, la législation et l'administration restent spéciales, mais qui ne forment sous un même chef, au point de vue des relations extérieures, qu'une seule personne juridique » (1).

Les Etats membres conservent intégralement leur souveraineté intérieure ; ils possèdent des institutions politiques et des lois distinctes. Mais la souveraineté extérieure leur est enlevée et se confond dans la souveraineté générale de l'Union.

Or, nous avons vu qu'actuellement les Dominions ont non seulement des représentations distinctes à la Société des Nations, mais qu'au point de vue extérieur, même en dehors du cercle de la Société des Nations, ils ne forment plus nécessairement une seule personne juridique (cf. Conférence impériale de 1926).

Il nous faut donc repousser la conception de l'union réelle ; elle est inapplicable à l'Empire britannique actuel.

D'après Jellinek (2) il y a union réelle lorsque deux ou plusieurs Etats possèdent, de par leur volonté commune, un ou plusieurs organes communs. Or, si dans le Commonwealth il existe bien une volonté commune, on ne peut dire qu'il y ait un accord exprès, tel que le compromis austro-hongrois.

(1) Cf. P. Fauchille : *Traité de Droit intern. public*, t. I.

(2) Jellinek : « L'Etat moderne et son droit »,

C) ETAT FÉDÉRATIF

L'Empire britannique serait-il alors un Etat fédératif ?

Oppenheim (1) divise les Etats fédéraux en deux classes :

1^o Ceux, comme la Confédération Suisse, dans lesquels les Etats membres ont leur souveraineté extérieure absorbée par l'Etat fédéral.

2^o Ceux, comme la Confédération de l'Allemagne du Nord ou l'Empire allemand de 1871, dans lesquels certains Etats membres conservent en partie leur souveraineté et, dès lors, demeurent, dans la mesure où ils la conservent, des personnes internationales.

L'Empire britannique, selon Oppenheim, pourrait rentrer dans cette seconde classe.

Il ne faut pas cependant baser une théorie juridique sur des anomalies historiques. La Confédération de l'Allemagne du Nord et l'Empire allemand de 1871 ont été des exceptions à la notion d'Etat fédéral. Ce n'est pas une raison pour consacrer ces exceptions en en faisant une classe spéciale d'Etats fédératifs.

Diviser les Etats fédéraux en deux classes, à cause de deux exceptions, c'est obscurcir volontairement et inutilement la notion de l'Etat fédéral, qui doit répondre à une définition claire et précise.

Selon Fauchille et la grande majorité des auteurs, « l'Etat fédéral signifie un organisme central, indépendant, ayant ses rouages propres, qui absorbe, au point de vue du droit international, tous les Etats particuliers qui en sont les associés » (2).

Or, l'Empire britannique ne possède pas un tel organisme central.

Selon la doctrine quasi générale, le pouvoir fédéral a non seulement la jouissance exclusive de la souveraineté extérieure, mais aussi une jouissance partielle, plus ou moins étendue de la souveraineté intérieure.

Or, les Dominions, non seulement possèdent une complète autonomie, mais ils ont acquis un *status* international

(1) Oppenheim : *International Law*.

(2) P. Fauchille : *Traité de Droit intern. public*, t. I, p. 246.

et ne forment plus, au point de vue des relations extérieures, une seule personne internationale.

L'Empire britannique n'est donc pas un Etat fédéral, mais peut-il le devenir ? De tous temps des politiciens et des hommes d'Etat ont été partisans de transformer la constitution de l'Empire en une constitution franchement fédérale (1). Cependant, les droits constitutionnels des Dominions ont trop évolué ; une telle transformation n'est plus possible aujourd'hui. Blake, parlant à la Chambre des Communes en 1900, soutient déjà cette opinion : « Il y a un quart de siècle, dit-il, je rêvais d'un Etat fédératif impérial parlementaire, mais, depuis bien des années déjà, je suis convaincu que nous avons passé le moment où la transformation de la constitution impériale en une constitution fédérale aurait été une solution plus ou moins pratique aux problèmes de l'Empire. Pendant trop longtemps, et sur une trop grande échelle nous avons prôné un système d'actions séparées pour pouvoir maintenant revenir en arrière. »

L'Empire britannique n'a pas actuellement les institutions constitutionnelles et administratives d'un Etat fédéral. Il faudrait instituer un « Conseil impérial » et transformer le Parlement de Grande-Bretagne en un véritable Parlement impérial en y introduisant des représentants coloniaux, qui auraient le pouvoir de voter en ce qui regarde les questions impériales. H. D. Hall remarque qu'il serait difficile, sinon impossible, dans un Parlement qui s'occuperaît à la fois des questions impériales et des affaires domestiques de la Grande-Bretagne, d'empêcher les membres coloniaux de s'immiscer dans ces dernières affaires. Il faudrait donc probablement créer un « Parlement impérial » distinct du Parlement de Grande-Bretagne.

Mais la réelle difficulté, qui semble insurmontable, réside en ce que les Dominions ne consentiront jamais à abandonner ou à limiter leurs droits (2) en échange d'une représentation infime dans un Parlement impérial.

(1) Lord Strathspay : « The case for colonial representation in Parliament », 1923.

(2) Non seulement les Dominions devraient abandonner tous droits de souveraineté extérieure, mais encore certains droits d'autonomie, comme par exemple le droit exclusif de lever des impôts sur leurs propres territoires.

Dans ce Parlement impérial les différentes parties de l'Empire seraient forcément représentées proportionnellement au chiffre de leur population. Si nous prenons par exemple un représentant pour 200.000 habitants nous aurions à peu près les chiffres suivants :

Royaume-Uni (1).....	220	représentants
Canada.....	37	—
Australie.....	25	—
Afrique du Sud	7	—
Nouvelle Zélande.....	6	—
Terre-Neuve.....	2	—

Or, il est évident, que jamais le nationalisme des Dominions ne supporterait une telle prédominance de la Grande-Bretagne.

Pour Fauchille, tant que l'initiative diplomatique appartenait à la Grande-Bretagne, c'est-à-dire jusqu'au moment de l'acquisition du *status international* par les Dominions, l'Empire britannique était un Etat fédéral.

Cet Etat fédéral présentait toutefois une particularité, le pouvoir fédéral appartenait à un des Etats fédérés : La Grande Bretagne.

Mais, dit Fauchille, lorsque la Grande-Bretagne a cessé d'exercer seule la souveraineté à l'extérieur, l'Empire s'est transformé en une Confédération d'Etats.

D) CONFÉDÉRATION D'ÉTATS

Si Fauchille disait vrai, on serait témoin d'une évolution sans précédent dans l'histoire. Les Etats-Unis d'Amérique, la Confédération Suisse, l'Empire allemand ont évolué de la Confédération d'Etats à l'Etat fédéral. La Confédération d'Etats a toujours été une forme associationnelle passagère, conduisant les Etats membres à abandonner tout ou partie de leur souveraineté afin de former un seul Etat au point de vue du droit international public.

Dans le cas des Dominions, nous constaterions l'évo-

(1) Cette statistique a été faite avant la Conférence de 1926 Le Royaume-Uni existait encore.

lution contraire. Dans leur marche vers plus d'émancipation, vers plus de souveraineté, les Dominions, autrefois provinces d'un Etat unitaire, passeraient-ils par le stade d'Etats confédérés ?

La Confédération d'Etats a compté de tous temps beaucoup de partisans ; Mr. Joseph Chamberlain en avait déjà fait la proposition en 1917 ; elle fut reprise en 1921 par Sir Joseph Ward au nom de la Nouvelle-Zélande.

Les politiciens et les hommes d'Etats britanniques ont abusé du terme « Confédération ». Ils l'ont employé généralement pour désigner tout projet, de l'Union douanière à l'Etat fédératif, tendant à resserrer les liens qui unissent les Nations de l'Empire.

Cependant ce terme correspond dans la science du droit à une forme associationnelle définie : « La Confédération d'Etat, dit P. Fauchille (1), est une association plus politique que juridique d'Etats indépendants qui ne reconnaissent pas une autorité commune à la fois supérieure et suprême ; la Confédération d'Etats est un composé d'Etats beaucoup plus qu'un Etat composé. Chacun des Etats confédérés conserve son autonomie, son indépendance, la jouissance et l'exercice de la souveraineté tant extérieure qu'intérieure, sauf de légères restrictions inhérentes à l'idée même d'association. Nul pouvoir exécutif commun ayant le droit d'imposer ses ordres et en rapports directs avec les sujets des Etats ».

Selon la doctrine quasi-unanime, la Confédération d'Etat ne possède pas la souveraineté ; elle laisse intact le caractère international des Etats membres. Or, si les Dominions jouissent maintenant de nombreuses prérogatives internationales, nous avons remarqué à plusieurs reprises que leur caractère d'Etats indépendants, n'est ni complet ni universel. L'Empire britannique est encore considéré en droit international comme un Etat souverain ; il n'est donc pas une Confédération d'Etats.

Les formes même du Commonwealth britannique ne correspondent pas à celles d'une Confédération d'Etats. Dans cette dernière, « un pacte fondamental qui sert de base à l'association, autorise le recours à certaines mesures communes et d'intérêt général, mesures qui seront prises et or-

(1) P. Fauchille, *Traité de Droit intern. public*, p. 242.

données par l'organe de l'association, comité ou diète (1).

Ce pacte fondamental serait-il le rapport de la Conférence impériale de 1926 ? Il est difficile de soutenir une pareille opinion. La Conférence elle-même dans sa première séance a déclaré qu'elle n'avait pas l'intention d'élaborer une constitution nouvelle.

Remarquons encore que rien, dans le gouvernement du Commonwealth britannique, pas plus le « Bureau pour les Dominions » que le « Bureau pour les colonies » ne ressemble à une diète.

Les Conférences impériales pourraient à la rigueur, il est vrai, jouer le rôle de diètes ; cependant elles ne sont pas permanentes ; elles ne peuvent avoir lieu que trop rarement. Et comment concevoir l'existence du Roi, des Gouverneurs généraux, de l'appel suprême au Comité judiciaire du Conseil privé, de la naturalisation et de la nationalité impériales, ainsi que d'autres institutions survivant à l'état unitaire d'avant-guerre, comment justifier le *Colonial Laws Validity Act*, ainsi que les autres « Acts » impériaux encore en vigueur, dans une Confédération d'Etats ?

Mais, s'il n'est pas actuellement une Confédération d'Etats, le Commonwealth a-t-il avantage à adopter cette forme d'association ? La Confédération d'Etats peut-elle être pour lui une solution à ses problèmes ?

Certainement non. La Confédération d'Etats ne peut être une forme pratique et définitive :

1^o Parce que les Nations britanniques situées dans le monde entier et séparées par de vastes espaces, ne peuvent avoir un contact assez étroit et assez fréquent.

2^o Parce que l'histoire a prouvé que la Confédération d'Etats était une forme d'association imparfaite et passagère. C'est pourquoi la dernière Conférence impériale a déclaré qu'il n'y aurait rien à gagner en élaborant une constitution nouvelle pour l'Empire. Bien au contraire, on ne pourrait le faire sans blesser le sentiment national des Dominions ; élaborer une constitution précise serait certainement restreindre certains de leurs droits. Il faut à l'Empire « des institutions souples pouvant être adaptées aux circonstances changeantes du monde ».

(1) P. Fauchille, *ibid.*

II. — LE COMMONWEALTH DES NATIONS BRITANNIQUES

Bien que réunissant maintes caractéristiques des formes juridiques que nous venons de passer en revue, le Commonwealth britannique n'est ni une Union personnelle, ni une Union réelle, ni un Etat fédératif, ni une Confédération d'Etats. Il nous faut reconnaître avec Lord Balfour qu'il défie toute classification, car il n'offre aucune ressemblance réelle avec n'importe quelle autre organisation politique existant actuellement ou ayant jamais existé dans l'histoire (1).

Les Dominions sont-ils actuellement des Etats souverains ? Selon la définition communément admise en droit international public, un Etat souverain est « un Etat qui jouit des pouvoirs de s'obliger et de se déterminer selon sa propre volonté, conformément au but collectif qu'il poursuit et dans les limites du droit, sans aucune intervention étrangère ». Donc, les Dominions, s'ils sont capables de s'obliger et de se déterminer sans aucune intervention possible du gouvernement britannique, seraient réellement des Etats souverains.

Jellinek (2) considère la souveraineté comme une notion absolue : « Un Etat souverain, dit-il, a deux caractéristiques ; il est complètement indépendant et ne connaît pas de pouvoir au-dessus du sien. La première caractéristique signifie sa liberté de détermination vis-à-vis de l'extérieur, dans ses relations avec les puissances étrangères ; la deuxième, sa liberté vis-à-vis de l'intérieur, en rapport avec sa propre personnalité. Ces deux caractéristiques sont unies d'une façon absolue ».

La souveraineté peut donc se diviser en souveraineté intérieure ou autonomie et en souveraineté extérieure ou indépendance.

Les Dominions possèdent en fait une pleine et entière autonomie. Ils ont leurs propres lois de mariage et de divorce, leurs propres lois pour leur marine marchande, leurs

(1) Cf. Imperial Conference 1926 : *Summary of Proceedings*.

(2) Cf. G. Jellinek : *Allgemeine Staatslehre*, pp. 475.

propres règles de naturalisation et d'immigration (1), leurs propres monnaies, leurs propres armées et leurs propres drapeaux. Le Parlement impérial conserve, il est vrai, le droit légal de légiférer pour tout l'Empire ; mais il ne peut exercer ce droit que sur le désir des Dominions et conformément à leur volonté (cf. Conférence impériale de 1926).

Afin de déterminer si les Dominions sont vraiment des Etats souverains, c'est donc sur la question de la souveraineté extérieure ou indépendance, que va porter notre discussion.

Les rares auteurs qui ont osé aborder cette question si délicate ont pris comme critère les quatre points suivants :

- 1) Les Dominions ont-ils le droit de législation active et passive ?
- 2) Les Dominions ont-ils le droit de conclure des traités avec des puissances étrangères ?
- 3) Les Dominions ont-ils le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix ?
- 4) Les Dominions ont-ils le droit de se retirer du Commonwealth britannique ?

Nous pouvons sans hésiter répondre affirmativement aux deux premières questions. La Conférence de 1926 a confirmé le droit de législation dont les Dominions jouissaient déjà ; elle a consacré aussi le droit de conclure des traités pour les affaires qui les concernent exclusivement. Ces traités, afin d'être mis en vigueur, doivent être enregistrés au Secrétariat de la S. D. N. comme des traités internationaux. Actuellement, le gouvernement d'un Dominion peut donc agir internationalement et, bien que la question n'ait pas été tranchée expressément, il semble évident qu'il devra supporter lui-même la responsabilité de ses actes vis-à-vis des puissances étrangères.

La troisième question est plus délicate et il est dangereux de la trancher d'une façon catégorique. C'est une question plus politique que juridique, mais qui possède cependant une importance fondamentale, car le *jus belli ac pacis* est un droit essentiellement souverain.

(1) Les gouvernements des Dominions peuvent même limiter l'immigration des sujets de la Grande-Bretagne sur leurs territoires respectifs.

Les « Acts » constitutionnels des Dominions n'en parlent pas et il n'existe aucune disposition légale à ce sujet.

Pouvons-nous baser notre théorie sur des précédents ?

En 1922, à propos de l'affaire de Chanak, Mr. Churchill, alors Secrétaire d'Etat pour les colonies, envoie un télégramme aux Dominions, leur demandant s'ils sont prêts à envoyer des secours en cas de nouvelles hostilités avec la Turquie. Alors que l'Australie et la Nouvelle-Zélande répondent affirmativement, l'Union de l'Afrique du Sud et le Canada notifient dans leurs réponses qu'ils ne peuvent prendre une décision aussi importante avant d'avoir consulté leurs Parlements respectifs.

Ce télégramme soulève la question du droit de guerre et de paix indépendant. Au point de vue politique, il a été vivement critiqué et considéré par les impérialistes comme une très grave imprudence. « Le document connu sous le nom de télégramme de Chanak, dit Mr. Mac Donald en 1923(1), a été la cause d'un changement d'opinion extraordinaire de la part des Dominions. Il a détruit la confiance qui régnait entre les Nations du Commonwealth et il exige l'élaboration de nouvelles lois constitutionnelles ».

Cependant, les réponses télégraphiques des gouvernements canadiens et sud-africains peuvent-elles servir de base à la théorie si importante du *jus belli ac pacis* indépendant des Dominions ?

D'aucuns ont voulu voir un précédent dans le projet de traité d'alliance anglo-français du 28 juin 1919, qui stipule que les Dominions ne sont pas parties au Traité et que celui-ci n'imposera d'obligations à aucun d'eux avant d'avoir été approuvé par leurs Parlements respectifs. On s'est demandé si ce n'était pas détruire la règle qu'une déclaration de guerre faite par le Royaume-Uni entraîne tout l'Empire, et si ce n'était pas consacrer le droit de guerre et de paix indépendant des Dominions. Le fait que le traité n'est pas entré en vigueur n'invalider pas le document au point de vue théorique.

Le droit de guerre peut être considéré d'un point de vue passif ou d'un point de vue actif. Il nous faut distinguer deux situations :

(1) Cf. *Journals of the Parliaments of the Empire*, vol. V. № 3. July 1923, p. 415.

1) Une déclaration de guerre faite par le Roi, au nom de l'Empire, lie-t-elle les Dominions ?

2) Les Dominions ont-ils le droit indépendant de déclarer la guerre ?

Constitutionnellement le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix au nom de l'Empire entier appartient au Roi siégeant en Conseil. Cependant la dernière Conférence impériale a confirmé le droit exclusif d'un Dominion de s'occuper des affaires qui le concernent : « Tout Membre de l'Empire qui possède un self-government est aujourd'hui maître de ses destinées. Dans la pratique, sinon dans la forme, il ne peut être sujet à une contrainte quelconque (1) ».

Ewart (2) en déduit logiquement qu'une déclaration de guerre faite par le Roi au nom de la Grande-Bretagne n'aurait aucun effet au Canada ou dans un autre Dominion. De même une déclaration de guerre faite par le Roi au nom du Canada n'aurait aucun effet en Grande-Bretagne. On arrive donc à cette conclusion paradoxale : le Roi pourrait avoir constitutionnellement plusieurs politiques étrangères différentes et peut-être même contradictoires.

Il est évidemment difficile d'imaginer que certaines Nations de l'Empire puissent être belligérantes et d'autres rester neutres et de concilier ces situations diverses avec l'unité et la survivance de l'Empire. En étudiant la situation des Dominions à la S. D. N. nous avons mentionné les cas délicats qui pourraient se présenter. Remarquons cependant que, si les Nations britanniques observent le Pacte, elles seront d'accord et prendront toutes la même attitude vis-à-vis de l'agresseur ; cela ne veut pas dire qu'elles prendront toutes les mêmes mesures, car elles ont des situations géographiques et économique trop différentes les unes des autres, mais, observant leur devoir de membres de la S. D. N., elles seront toutes en état de guerre du côté du droit et de la justice. A proprement parler, aucun membre de la S. D. N. ne possède un « jus belli ac pacis » indépendant.

Le Roi serait-il encore capable de déclarer la guerre pour tout l'Empire ?

Ce que l'on peut assurer actuellement, c'est que les

(1) Cf. Imperial Conference 1926 : *Summary of Proceedings*.

(2) Cf. J. S. Ewart : *Canada and British Wars*.

Dominions ne peuvent être entraînés à collaborer activement à une guerre quelconque par le Conseil de la S. D. N. ou par le gouvernement britannique sans être consultés auparavant ; seuls leurs propres Parlements décideront en dernier lieu de l'étendue de leur participation. L'art. 4 de la constitution de l'Etat libre d'Irlande (qui possède un *status* identique à celui du Dominion du Canada) est catégorique : « Sauf le cas d'agression, l'Etat libre d'Irlande ne pourra être forcé à une participation active dans une guerre quelconque sans l'assentiment du Parlement ».

C'est la quatrième question (les Dominions ont-ils un droit de sécession ?) qui va nous servir de critère. Si les Dominions sont des Etats souverains capables de se déterminer selon leur propre volonté, il faut leur reconnaître le droit de se retirer du Commonwealth britannique.

Cette question, qui a un côté juridique et un côté politique, a, dès la fin du xix^e siècle, préoccupé aussi bien les hommes d'Etat anglais que les « Leaders » coloniaux. Gladstone, parlant des colonies à gouvernements responsables en 1897, affirme que « rien ne peut les empêcher de se retirer de l'Empire ».

« Quand je parle de nos colonies, dit Mr. J. Chamberlain dans un discours prononcé à Glasgow en 1903, ce n'est qu'une expression ; elles ne sont pas « *notres* » au sens possessif. Elles sont des Nations sœurs, capables de traiter avec nous sur un pied d'égalité complète, capables, et désireuses de rester avec nous en contact intime, mais capables aussi de rompre les liens qui les unissent à la métropole ».

Enfin, le 30 mars 1920, Mr. Bonar Law affirme que « si les Dominions à gouvernements responsables déclaraient demain : nous ne voulons plus faire partie de l'Empire britannique, nous (c'est-à-dire le Gouvernement impérial) n'essayerions pas de les retenir. Le Home Rule d'un Dominion implique le droit de décider de ses propres destinées ».

Ces affirmations sont toutefois essentiellement politiques et on ne peut en conclure que les Dominions jouissent d'un droit de sécession. Elles signifient seulement que, si un Dominion voulait se retirer du Commonwealth, le Gouvernement britannique n'essalerait pas de le retenir de force. D'ailleurs, maintenir l'unité de l'Empire par une guerre civile ne serait pas possible.

La question de la sécession fut même discutée en novembre 1916 à la Chambre des Lords du Parlement de Londres. Il fut dit que, si un tel droit existait, il serait préférable qu'un Dominion donnât un avis préalable quelques années avant de se retirer définitivement du Commonwealth ; cependant la plus grande prudence régna pendant toute la discussion et il n'est pas possible d'en conclure si un tel droit existe ou n'existe pas. La coutume de la politique anglaise n'est pas d'accorder un droit avant qu'il ait eu déjà une application pratique. Or, dans le cas particulier, il n'y a pas de précédent historique.

Le général Smuts et le général Herzog déclarent que le Pacte de la S.D.N. donne aux Dominions le pouvoir de déclarer leur indépendance, mais Keith, se basant sur l'art. 10, soutient la thèse opposée : la S.D.N. ayant pour but de maintenir l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de ses membres, empêcherait le démembrement de l'Empire britannique.

Nous n'adopterons ni l'une ni l'autre de ces thèses, car il n'est pas nécessaire de se reporter à la S.D.N. pour décider si les Dominions ont un droit de sécession. Nous avons, du reste, étudié ci-dessus les effets possibles de la S.D.N. sur le Commonwealth.

Si les Dominions ne nous paraissent pas jouir d'un droit de sécession, c'est pour les deux raisons suivantes :

1) Aucune disposition de *legal law* ou de *constitutional law* ne consacre expressément, ou même tacitement, un tel droit. Lorsque le général Smuts, en 1921, écrit à de Valera afin de lui conseiller d'accepter pour l'Etat libre d'Irlande le *status* des Dominions, il énumère tous les droits et tous les priviléges de ces derniers. Cependant il ne parle pas du droit de sécession. Lorsque le Dail est appelé à ratifier la nouvelle constitution, certains membres soulèvent la question du droit de sécession. Lloyd George déclare alors catégoriquement à de Valera : « Il nous est impossible de reconnaître un tel droit » (1).

2) Les Parlements des Dominions ne sont pas capables de passer un bill de sécession ; ils ne peuvent détruire les principes mêmes auxquels ils doivent leur existence. Leurs

(1) Cf. *Times* du 15 août 1921.

actes constitutifs sont, en effet, des *Acts impériaux* du Parlement impérial ; leurs titres mêmes mettent en évidence la supériorité légale du Parlement de Grande-Bretagne. « L'Union Act » a été passé en 1909 dans le but d'unir les quatre colonies sud-africaines en une « Union législative sous la couronne du Royaume-Uni ». Le « British North America Act », en 1867, pour unir les provinces canadiennes par une constitution fédérale « sous la Couronne du Royaume-Uni » et enfin l'*Act constitutionnel d'Australie*, en 1900, pour réunir les colonies australiennes par un «Commonwealth indissoluble sous la Couronne du Royaume-Uni ». Si les Dominions ont le pouvoir de réviser leurs propres constitutions, ils ne peuvent toucher à un *Act impérial*. Ici encore nous retrouvons la distinction entre le *constitutional law* et le *legal law*. Or, la sécession d'un Dominion devrait être du domaine *legal law* pour être effective en droit et s'effectuer dans les formes « légales ». Elle doit trancher tous les liens qui le rattachent au Commonwealth. L'unique instrument par lequel l'Empire pourrait être démembré est donc un *Act impérial*.

Si même le Parlement d'un Dominion passait un bill de sécession, il est probable que le *legal law* de veto du Gouvernement impérial serait exercé. Selon Mr. Baldwin et même selon le général Smuts, si ce droit a été conservé, c'est en prévision de cette éventualité.

En fait, nous l'avons remarqué, la Grande-Bretagne serait impuissante à retenir un Dominion qui voudrait se retirer du Commonwealth, mais au point de vue strictement juridique, un Dominion ne possède pas un droit de sécession.

Les Dominions ne sont donc pas des Etats qui possèdent la pleine souveraineté, car leurs pouvoirs sont limités par des *Acts impériaux* que seul le Gouvernement de Londres a le droit de modifier ou d'abroger.

Théoriquement, la constitution d'un Dominion pourrait être valablement abolie par un « *Act* » du Parlement impérial, car, remarque le professeur Courtney Kenny (1), « dans la doctrine légale, la souveraineté du parlement de Grande-Bretagne est aussi absolue à Toronto et à Cap Town qu'à

(1) Cf. Courtney Kenny : « The Dominions and their Mother Country », *Cambridge Law Journal*, vol. II, n° 2, p. 157.

Londres ou qu'à Cambridge ». Toute personne n'observant pas les prescriptions d'un tel Act serait donc assignable devant un tribunal anglais.

Il n'est pas nécessaire de remarquer que l'hypothèse d'un tel Act est plus qu'improbable. Si même le Parlement britannique passait l'Act en due forme, il ne pourrait être appliqué, car il ne serait pas observé. S'il est vrai que la forme persiste, l'esprit a changé. Les formes légales théoriques sont sans valeur lorsque la politique en a la maîtrise ; elles ne sont que des instruments entre les mains des politiciens. Nous l'avons remarqué plusieurs fois au cours de ce travail, ces instruments vieillis sont souvent hors d'usage pratique.

Si la Grande-Bretagne a conservé intacts ses *legal laws* théoriques, en *constitutional law*, elle ne possède plus la souveraineté absolue. L'empire britannique continue pourtant à être considéré dans la pratique internationale comme un Etat souverain.

Devant cette situation quelque peu paradoxale, on peut se demander qui possède et exerce actuellement les pouvoirs souverains dans l'Empire britannique ?

On a soutenu que les huit Nations du Commonwealth doivent être considérées collectivement, comme un groupe investi des pouvoirs souverains, comme un corps gouvernant l'Empire. Cependant, s'il en était ainsi, chacune des huit nations partenaires serait dans un état de sujexion vis-à-vis du Groupe et ce dernier serait constitutionnellement compétent pour abroger ou modifier les pouvoirs et la constitution de chacune des huit nations considérée individuellement. Or, les Dominions, sans aucun doute, repousseraient avec indignation une telle proposition.

Remarquons que, si la souveraineté de l'Empire était exercée collectivement par un Groupe composé des cinq Dominions, de l'Etat libre d'Irlande, de l'Inde et de la Grande-Bretagne, les colonies de la Couronne, les protectorats et les territoires mandatés devraient être administrés d'une façon collective par ce Groupe lui-même. Or, ni les Conférences impériales, ni les Dominions n'ont jamais réclamé un pouvoir quelconque ou même une voix consultative au sujet des colonies, des protectorats et des territoires mandatés. La Conférence impériale de 1923 a même re-

connu formellement ne pas posséder de tels pouvoirs. « Les colonies et les protectorats, déclare le Duc de Devonshire, Secrétaire d'Etat pour les Colonies, sont sous l'autorité directe du Gouvernement britannique ».

« Les Dominions sont des Nations indépendantes et souveraines, ajoute le représentant de l'Irlande, et nous (c'est-à-dire la Conférence impériale) n'avons pas le droit de nous mêler de leurs affaires.

Quant aux Colonies et aux protectorats, ils sont sous le contrôle direct du Gouvernement britannique et nous n'avons aucune responsabilité à leur égard (1) ».

L'exercice de la souveraineté n'appartient donc pas entièrement aux nations britanniques considérées collectivement, mais semble divisé d'une façon plus complexe ; si le contrôle et la conduite des affaires étrangères et des relations interimpériales sont exercées collectivement par les huit Nations, le reste du pouvoir souverain est divisé par territoire ; chacune des huit Nations possède un pouvoir absolu sur ses affaires locales et un droit de contrôle exclusif sur ses mandats et ses protectorats. En fait, la Grande-Bretagne conserve une situation privilégiée, mais en *constitutional law* l'égalité des *status* parmi les membres du Commonwealth doit être absolue.

Nous avons mis en évidence l'antithèse de la pratique et de la théorie et de ce que Sir Robert Borden, H. Duncan Hall et A. Keith appellent le *constitutional law* et le *legal law*. Nous avons conclu que l'unité de l'Empire repose en dernier lieu sur ces formes légales théoriques. Cependant cette antithèse peut-elle durer ? La théorie n'est-elle pas modelée et transformée continuellement par la pratique, tout spécialement en droit anglais ? Ce « *constitutional law* » qui se développe si rapidement et ce « *legal law* » que l'on s'entête à conserver ne vont-ils pas se rencontrer et se heurter ? La Conférence impériale de 1926 a retardé, il est vrai, le moment de cette collision, mais elle n'a pas solutionné le « problème du Commonwealth ». Elle a renvoyé l'étude des points délicats à plus tard.

Si vraiment l'unité de l'Empire ne reposait que sur les pouvoirs surrannés et pratiquement hors d'usage du Parlement impérial, elle serait des plus fragiles.

(1) Cf. Imp. Conf. 1923 : « Summary of Proceedings ».

Il existe cependant un lien — le plus puissant de tous — que nous n'avons pas encore étudié : c'est la Couronne.

L'importance de la Couronne est peut-être plus sentimentale que juridique. La loyauté due à un Roi et à un Empereur est, particulièrement chez les peuples orientaux du Commonwealth, un sentiment plus puissant que tout souvenir historique ou que toute idée politique abstraite. Le Roi est le symbole vivant de l'unité de l'Empire. « Si le principe du gouvernement responsable local est le fondement même de l'Empire, dit Lord Roseberry, la personne du souverain en est le ciment. »

« Le Roi n'est pas seulement votre Roi, disait le Général Smuts en 1917 s'adressant aux ministres de Londres, il est notre Roi à tous. Il représente chacune des Nations du Commonwealth britannique. S'il devait un jour être remplacé par quelqu'un d'autre, ce quelqu'un devrait être élu au moyen d'une procédure qu'il faudrait trouver, mais je crains que ce problème ne passe les limites de l'esprit humain. Soyons donc reconnaissants pour le privilège que nous possédons, car notre royauté, à vrai dire, n'est pas autre chose qu'une république héréditaire. »

Nous n'étudierons pas le caractère parlementaire et démocratique de la Couronne anglaise dans ce travail ; cela nous porterait trop loin. Nous voulons seulement montrer aussi clairement et aussi brièvement que possible quelles sont les relations entre la Couronne et les Dominions.

Ici encore, il nous faut constater une certaine obscurité dans la terminologie. Au cours de notre travail, nous avons souvent employé le terme de Couronne comme synonyme de Gouvernement britannique. Lorsque, par exemple, nous avons étudié le droit de veto législatif réservé à la Couronne par les Acts constitutifs des colonies à gouvernements responsables, nous avons constaté que c'était le gouvernement britannique qui disposait de ce droit. Cependant, le sens et les fonctions de la Couronne ont été affectés très directement par l'évolution constitutionnelle de l'Empire. Actuellement, la Couronne ne représente plus exclusivement le gouvernement britannique. Si elle est toujours investie du pouvoir exécutif suprême, elle n'en dispose que sur l'avis exprès des Nations intéressées.

C'est certainement la Couronne qui est investie de la sou-

veraineté dans l'Empire britannique, mais la Couronne n'est qu'un masque. Pendant longtemps, le gouvernement britannique a usé de ce masque selon son bon plaisir ; il disposait alors de la souveraineté entière dans l'Empire. Mais, depuis que le gouvernement impérial ne peut agir que sur l'avis des Nations intéressées et avec le consentement de leurs gouvernements respectifs, il faut reconnaître que la Grande-Bretagne n'est plus seule derrière le masque ; les Dominions sont eux aussi capables d'user des pouvoirs souverains investis dans la Couronne.

Si donc la Couronne est toujours investie de la pleine souveraineté, ses fonctions ont changé. Le « Gouvernement de Sa Majesté » n'est plus exclusivement le gouvernement de Grande-Bretagne. « Nous aussi, disait déjà le leader canadien, Sir W. Laurier, à la Conférence impériale de 1907, nous réclamons le titre de « Gouvernement de Sa Majesté ».

En proclamant le principe fondamental de l'égalité des *status*, la Conférence impériale de 1926 a réalisé le vœu de Sir W. Laurier. La Couronne a cessé de gouverner les Dominions par des vices-rois nommés Gouverneurs généraux. Il est donc nécessaire qu'elle soit en contact plus direct avec les Nations du Commonwealth. Le « tour d'Empire » du Prince de Galles en 1919 (1) est caractéristique. Il l'a justifié lui-même : « Le roi, en qualité de souverain constitutionnel de l'Empire, occupe exactement la même place au Canada et dans n'importe quelle autre Nation de l'Empire qu'en Grande-Bretagne et sa maison, bien que placée originairement en Grande-Bretagne, appartient également à toutes les autres Nations du Commonwealth ».

Est-ce à dire que le Roi est monarque canadien au Canada, australien en Australie, etc., ou bien continue-t-il à régner sur chaque Dominion en qualité de roi anglais ?

Cette question est très importante ; elle est même un critère. Si les Dominions étaient de véritables Etats souverains, le Roi devrait être le Roi du Canada, le Roi d'Australie, etc., aussi bien que le Roi de Grande-Bretagne. En effet, dans un véritable Etat l'organe souverain appartient à l'Etat lui-même ; il est son organe propre. George IV était au Hanovre, non roi d'Angleterre, mais Electeur du Hanovre et François-

(1) Et plus récemment celui du duc d'York.

Joseph, en Hongrie, Roi Apostolique de ce pays. Or, au Canada aussi bien qu'en Australie ou qu'en Nouvelle-Zélande, le souverain était encore avant la dernière conférence le Roi de Grande-Bretagne, et non de chaque Dominion considéré individuellement. Peut-on dire que le nouveau titre de Georges V fait de lui officiellement le Roi distinct, national de chaque Dominion ? Certainement non. Le changement du titre « Roi du Royaume-Uni, de Grande-Bretagne et d'Irlande et des Dominions » en « Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions », indique clairement que l'Irlande a cessé de faire partie du Royaume-Uni mais n'a pas le moindre effet sur les Dominions. Le Roi, formellement, reste avant tout Roi de Grande-Bretagne. Le mot Dominion dans la formule du titre est employé comme synonyme de territoire (cf. à ce propos la loi de 1901 sur les titres royaux). Le terme désigne donc aussi bien les Dominions proprement dits que les Colonies de la Couronne. Le nouveau titre est une description géographique des territoires dépendant de la Couronne et non pas une énumération des Etats sur lesquels règne le Roi (1). Ceci est suffisamment prouvé par l'usage du mot Irlande. Les ministres de l'Irlande septentriionale (qui n'est pas un Dominion, mais a certaines facultés de législation dans les affaires extérieures) ont fait des objections contre l'inclusion de leur province dans l'Etat libre d'Irlande. Mais il leur a été répondu que la dénomination Irlande se rapportait à l'Ile, et non aux entités politiques qui l'occupent, de même que le terme Dominion concerne le reste de l'Empire et non pas les six communautés à self-governments qui en occupent des parties.

Que deviendra le Commonwealth britannique dans l'avenir ? L'aboutissement de l'évolution des Dominions sera-t-il leur proclamation d'indépendance et le démembrément de l'Empire ?

Notre objet est non pas de prédire les événements futurs, mais d'étudier la situation présente. Nous pouvons cependant constater que la Conférence impériale de 1926 a calmé les tendances séparatistes en Afrique du Sud. Le Common-

(1) Cf. à ce propos « The King's Title and the great Seal » by Macnaghten, Hon. Sir Malcolm M., K. B. E., K. C., M. P. (*Law Quarterly Review*, July 1927).

wealth semble avoir trouvé une base solide dans le principe de l'égalité des *status*.

La Grande-Bretagne tient à conserver ses Dominions, qui font sa force et sa richesse, et, dans ce but, elle est prête à faire toutes les concessions nécessaires. Cela en vaut la peine, en effet; l'exemple suivant le montrera; sur les onze millions trois quarts de livres réalisés annuellement avant la guerre par les douanes britanniques, les Dominions y participaient pour cinq à six millions.

Les Dominions ne semblent pas trouver le même intérêt dans leur « member-ship ». Alors qu'en 1920, 840 millions de dollars américains étaient investis dans les industries canadiennes, le capital anglais n'y atteignait que 285 millions de dollars.

On ne peut nier de nos jours l'influence profonde des questions économiques sur la politique et ces chiffres éclaireront peut-être d'un jour nouveau les causes mêmes du mouvement nationaliste et de l'évolution si rapide des Dominions.

Cependant, si ces derniers ne trouvent pas dans le Commonwealth les mêmes avantages économiques que la Grande-Bretagne, ils y trouvent par contre un intérêt politique considérable. Non seulement à la S. D. N. ils jouissent d'une double représentation, mais, d'une façon générale dans leurs rapports avec les puissances étrangères, le fait d'être membre de ce vaste Commonwealth, le fait de pouvoir influencer directement ou indirectement une des plus puissantes nations du monde, leur donne une importance qu'ils seraient loin d'approcher s'ils étaient des Etats distincts et jouissant d'une complète souveraineté. En pratique, ils jouissent aujourd'hui de tous les avantages de tels Etats. Un Dominion qui proclamerait son indépendance ne gagnerait rien, mais perdrat de son prestige.

A côté de ces liens d'intérêts politiques ou économiques, il nous faut mentionner les liens du sang. Si nous trouvons, en effet, des Français au Canada et des Hollandais dans l'Afrique du Sud, la plus grande partie des populations des Dominions sont anglo-saxonnes de race et de langue et par conséquent liées par des traditions communes. Malgré leurs conditions géographiques et économiques infiniment diverses, elles possèdent, à peu de différences près, une

même coutume et un même droit. Nous avons vu comment l'organisation constitutionnelle de la Grande-Bretagne a été copiée par les Dominions et comment le Comité Judiciaire du Conseil privé de la Couronne a contribué au maintien de l'unité juridique dans l'Empire.

Nous devons donc conclure qu'un Dominion n'a pas plus un intérêt politique qu'un pouvoir légal à se retirer du Commonwealth et à se proclamer Etat indépendant. S'il le voulait cependant, il est évident que la Grande-Bretagne ne chercherait pas à le retenir et peut-être même légitimerait la proclamation d'indépendance par un Act impérial du Parlement de Londres. En fait, sinon en droit l'existence du Commonwealth ne repose que sur la bonne volonté de ses membres. Les Dominions, surtout depuis la dernière Conférence impériale, comprennent l'intérêt qu'ils ont à rester membres du Commonwealth. Les séparatistes, qui ont toujours été en minorité n'existent pour ainsi dire plus actuellement.

La Conférence de 1926 est loin toutefois d'avoir solutionné tous les problèmes pratiques qui peuvent se présenter aussi bien dans les relations internationales que dans les relations interimpériales des Nations du Commonwealth. La nouvelle « machine » constitutionnelle et politique n'est pas encore parfaite.

Ce qui semble faire défaut au Commonwealth actuel, c'est un organe capable d'exprimer une volonté impériale. La Couronne n'est plus qu'un masque ; elle ne peut engager le Commonwealth entier qu'après consultation préliminaire avec les huit Nations « partners » et avec leur consentement exprès.

Il est donc plus que jamais nécessaire d'avoir des communications plus fréquentes entre les gouvernements des Dominions et le gouvernement de Londres. Des Conférences impériales annuelles seraient souhaitables, mais les grandes distances qui séparent les différentes Nations du Commonwealth empêchent la réalisation de ce projet. Les rapides progrès de l'aviation le rendront peut-être possible un jour en permettant aux ministres des Dominions de franchir rapidement les distances qui les séparent de la métropole. Ainsi, la science rendrait un grand service à la politique.

Actuellement on a envisagé deux solutions au problème des communications interimpériales :

La première consisterait à donner aux Hauts-Commissaires des Dominions à Londres une situation quasi-diplomatique, alors qu'ils ont plutôt des fonctions consulaires. On envisagerait aussi pour la Grande Bretagne la possibilité d'envoyer un représentant diplomatique dans chacun des Dominions.

La deuxième solution est celle qui a été proposée par le Premier Ministre d'Australie : dans chaque Dominion un « Minister in London » serait choisi parmi les membres du Conseil et serait envoyé à Londres afin de collaborer avec les Ministres britanniques à tous les actes intéressant le Commonwealth.

Aucun de ces deux systèmes n'a encore été adopté, mais c'est dans le sens d'une représentation diplomatique, et non en créant un Parlement et un Conseil fédéral impérial, que l'on cherche actuellement une solution au problème des relations entre les Nations membres du Commonwealth.

Que deviendra le Commonwealth des Nations britanniques dans l'avenir ?

Il ne nous appartient pas de répondre à cette question. Nous nous sommes donné pour but l'étude du *status international* des Dominionset l'évolution de la grande puissance qui fut nommée « Empire britannique ». Celle-ci, dans sa forme actuelle qui n'est probablement pas définitive, ne correspond à aucune forme antérieurement connue ; elle n'a pas de précédent dans l'histoire. C'est précisément pourquoi il nous a semblé intéressant d'étudier les règles, les rouages, les lois, qui régissent encore actuellement cet immense Empire et cette lente évolution continue et puissante qui, sans faire de bruit dans le monde, sans révolutions et sans coups d'Etat est peut-être bien, comme l'appelle Sir E. W. M. Grigg, « la plus grande expérience de l'Histoire ».

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIN, C. D. — « Le statut internat. des Dominions britanniques ». (*Revue de Dr. Intern. et de législ. comparée*, 1925, n° 6, pp. 760 et ss.).
- BANDMANN, E. — « Die britische Reichskonferenz ». *Wirtschaftsdienst*, 1923, 30, 48.).
- BORDEN (Sir Rob.). — « Canadian Constitutional Studies ». *Humphrey Milford, Oxford University Press*, 1921.
- THE BRITISH YEAR BOOK OF INTERNATIONAL LAW, 1923, 1924, 1925 et 1926.
- COURTNEY, Kenny. — « The Dominions and their Mother Country ». (*Cambridge Law Journal*, vol. II, n° 2, 1925, pp. 157 et 297).
- CURTIS, L. — « The Problem of the Commonwealth ». Macmillan et Cie. London, 1916.
- « The Commonwealth of Nations ». Macmillan et Cie, London, 1917.
- DEMANGEON, Alb. — « L'empire anglais », Paris, 1923.
- THE DOMINION OFFICE AND COLONIAL OFFICE LIST, 1926.
- EASTWOOD, R. A., L. L. D. — « The Organization of a Britannic Partnership ». Manchester, *Victoria University. Publications*, n° 148).
- EGERTON, H. E , M. A., — « British Colonial Policy in the XX Century ». Methuen et Co., London 1922.
- « Federations and Unions within the British Empire ». *Clarendon Press*, Oxford, 1924.
- « The Origin and Growth of the English Colonies and of their System of Government ». *Clarendon Press*, Oxford, 1903.
- EWART, J. S. — « Canada and British Wars ». *The Author* ; Ottawa, 1923.
- The Kingdom of Canada, Imperial Federation, The Colonial Conferences, etc...
— The Kingdom Papers.
- FAIRGRIEVE J. and Yung, E. — « The Growth of greater Britain ». G. Philip et Son. London, 1924.
- FAUCHILLE, Paul. — « Traité de Droit International Public ». Rousseau et Co, Edit. Paris, 1922.
- FENWICK, Ch. G. — « International Law ». George Allen et Unwin, Ltd. London, 1924.
- GRIGG, Sir E. W. M. — « The greatest Experiment in History ». (*Inst. of Politics Publ. New Haven*, 1924).
- HAGGEN, G. L., — « Fonction of the Crown ». (*Law Quarterly Review*, april 1925).
- HALDANE of CLOAN (Viscount). — « The Work for the Empire of the Judicial Committee of the Privy Council ». (*Cambridge Law Journal*, 1922, vol. I, n° II, p. 143).

- HALL, William Edward, M. A. — « International Law ». (*Clarendon Press*, Oxford, 1924).
- HALL, H. Duncan. — « The Imperial Crown and the Foreign relations of the Dominions ». (*Journal of Comparative Legislation*, 1920).
- « The Balfour Report and its historical Background » (*World Peace Foundation Pamphlets*, vol. X, n° 6, Boston, 1927).
- « The British Commonwealth of Nations ». Methuen et Cie. Ltd. London, 1920.
- HECK, K., Dr. — « Der Aufbau des britischen Reiches ». Walter de Gruyter et Co, Berlin und Leipzig, 1927.
- HOUDAU Paul. — L' « Union britannique ». Arthur Rousseau, Ed. Paris, 1906.
- HURD Percy. — « The Empire, a family affair ». P. Allan et Cie. London 1924.
- IMPERIAL CONFERENCES, 1887, 1894, 1897, 1902, 1907, 1909, 1911, 1917, 1921, 1923, 1926. Summary of Proceedings.
- JENKS, Edw. — « The Imperial Conference and the Constitution ». (*Cambridge Law Journal*, 1927, vol. III, n° 1).
- JOHNSTON, P. — « Dominion Status in International Law ». (*American Journ. of Intern. Law*, juillet 1927, p. 481). *Journals of the Parliaments of the Empire*.
- JENNINGS, Ivor W. — « Le statut des Dominions et la Conférence impériale de 1926 ». (*Revue de Dr. Intern. et de Législ. comparée*), 1927, n° 4-5, p. 397.
- KEITH, A. B. — « Responsible Governments in the Dominions ». Stevens et Sons. London, 1909.
- « War Government of the British Dominions ». (*Economical and Social History of the World War, British Series*), Oxford, 1921.
- « Dominion Home Rule in practice ». *The World of Today*, 1921.
- « Imperial Unity and the Dominions ». *Clarendon Press*. Oxford, 1916.
- « Selected Speeches and Documents on British Colonial Policy 1763-1917 ». (*World's Classics*, London, 1918).
- « The Constitution, Administration and Laws of the Empire ». W. Collins Sons et Co. London, 1924.
- « The Canadian Constitution and external relations ». (*Journal of Comparative Legislation*, 1919).
- « Notes on points of imperial Constitutional Law ». *Journal of Comp. Legisl.* 1921, p. 132, 306 ; 1922 : pp. 104, 233 ; 1923 : pp. 120, 274 ; 1924 : pp. 135, 493 ; 1925 : pp. 101, 195 ; 1926 : pp. 125, 275 ; 1927 : p. 123.
- « The Imperial Conference 1926 ». (*Journal of Comparative Legislation*, 1927, p. 68).
- « The international Status of the Dominions ». (*The Journal of Comparative Legislation and International Law*, n° 1923).
- LAVOIE, P. — « L'autonomie du Canada et sa nouvelle situation internationale ». (R. D. I. P., mars-avril 1927, pp. 171).
- LAW, E. — « Commonwealth or Empire ? » Selwyn et Blount, London, 1921.
- LEWIS, Malcolm M. — « The Treaty-making power of the Dominions ». (*British Year Book*, 1925).
- LOWELL, A. Lawrence. — « The Imperial Conference ». (*World Peace Foundation Pamphlets*, vol. X, n° 6, Boston, 1927).
- LYALL. — « British Dominion in India ».
- MAC NAGHTEN. Hon Sir Malcolm, M., K. B. E., K. C., M. P. — « The

- Kings Title and the Great Seal ». (*Law Quarterly Review*, July 1927).
- MACKENZIE, N. A. M. — « The Treaty-Making power in Canada ». (*American Journal of Intern. Law*, juillet 1925).
- MAC INNES, C. M. — « The British Commonwealth and its unsolved problems ». Longmann et Co. London, 1925.
- MOORE Sir. W. H. — « The Dominions and Treaties ». (*Journal of Comparative Legislation*, 1926, p. 21).
- MORRIS, C. W., M. A. and Wood (L. S.) M. A. — « The english speaking Nations, a study in the development of the Commonwealth ideal ». (*Clarendon Press*, Oxford, 1924).
- MÜCKENBERGER, WERNER. — « Die britische Reichskonferenz und das Verfassungsproblem » (*Universitätsverlag*, von Robert Moske, Leipzig, 1927).
- MURTON, H. H. — « Canada and the Imperial Conference. (*National Review*, Sept. 1926).
- OPPENHEIM, L., M. A., L. L. D. — « International Law ». Longmans, Green et Co. London, 1920.
- POLEY, Arthur P. — « The federal Systems of the U. S. A. and the British Empire ». Isaac Pitman et Sons. London, 1913.
- PORRIT, Edw. — « Fiscal and Diplomatic Freedom of the british oversea Dominions ». David Kinley, Oxford, 1922.
- ROLIN, H. — « Le Statut des Dominions ». *Rev. de Dr. Intern. et de Legisl. comparée*, 1923, nos 2-3, p. 195).
- SCHILLER, M. A. D. — « Cassandra or the future of the British Empire ». Kegan, Paul et Co. London, 1926.
- SIFTON, Sir. C. — « The Political Status of Canada », 1922.
- SCOTT, J. BROWN. — « Autonomy and Federation within Empire ». (*Carnegie Endowment for Intern. Peace*, 1921).
- « The British Commonwealth of Nations ». (*The American Journal of Intern. Law*, Editorial Comment., January 1927).
- STRATHSPEY (Lord). — « The Case for Colonial representation in Parliament ». Fleetway Press, London, 1923.
- SUZUKI Umeshiro, M. P. — « The future of the British Empire ». Tokyo, 1922.
- VAGST, Alf. — « Kanada in seiner auswärtigen Angelegenheiten ». (*Europäische Gespräche*, n° V, mai 1925).
- WILKE, Dr. G. — « Staatsrechtliche wandlungen in britischen Weltreiche ». (*Prager Juristische Zeitschrift*, April 1927).
- ZIMMERN, Alfred. — « The Third British Empire », London, Humphrey Milford. (*Oxford University Press*, 1927).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I^e. — <i>Le régime initial des Dominions.....</i>	5
I. — Introduction du gouvernement responsable dans les Colonies.....	5
II. — Principes du gouvernement responsable.....	20
CHAPITRE II.— <i>Evolution des colonies à gouvernements responsables.....</i>	26
I. — Evolution du gouvernement responsable antérieure- ment à 1914.....	26
II. — Les Dominions pendant la guerre.....	36
CHAPITRE III. — <i>Le « Status » International.....</i>	44
I. — Acquisition du <i>Status international.....</i>	44
A) Le Traité de Versailles.....	44
B) Les Dominions membres de la Société des Nations..	48
1) Le Commonwealth britannique et la S. D. N.....	48
2) Analyse des Articles du Pacte intéressant les Dominions.....	49
3) Conclusions.....	75
II. — Le nouveau <i>status</i> et la pratique internationale.....	77
A) Conférence de Washington.....	78
B) Traité sur la pêche des flétans.....	80
C) Traité de Lausanne.....	82
D) Représentation à l'étranger. Droit de légation.....	84
III. — Changements constitutionnels.....	88
A) Œuvre de la Conférence impériale de 1921.....	89
B) Œuvre de la Conférence impériale de 1923.....	90
C) Œuvre de la Conférence impériale de 1926.....	93
CHAPITRE IV. — <i>L'Empire Britannique actuel.....</i>	111
I. — Question de la forme constitutionnelle de l'Empire bri- tannique.....	111
A) Union personnelle.....	112
B) Union réelle.....	113
C) Etat fédéral.....	114
D) Confédération d'Etats.....	116
II. — Le Commonwealth des Nations britanniques.....	119

